

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES

HABITATIONS A BON MARCHÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le vendredi 26 janvier 1900 à 1 heure

PAR

ANDRÉ ROBINE

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.
Suffragants { *MM. ALGLAVE, professeur.*
 SAUZET, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AÎNÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

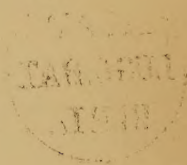
1900

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES

HABITATIONS A BON MARCHÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le vendredi 26 janvier 1900 à 1 heure

PAR

ANDRÉ ROBINE

Président : M. BERTHÉLEMY, *professeur*.
Suffragants { MM. ALGLAVE, *professeur*.
SAUZET, *professeur*.



PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1900

BIBLIOGRAPHIE

Bertrand. — Logement de l'ouvrier et du pauvre en Belgique.

Bertillon. — Le surpeuplement à Paris et dans les grandes villes.

Bureau. — Le homestead.

Cacheux. — Etat des habitations ouvrières à la fin du XIX^e siècle.

— Considérations sur le crédit dont jouissent les constructeurs de petits logements.

— Etat actuel du crédit foncier populaire.

— Etat en 1885 des habitations ouvrières parisiennes.

Cacheux et Muller. — Les habitations ouvrières en tous pays.

Congrès des habitations à bon marché, Paris 1889.

— — Anvers 1894.

— — Bordeaux 1895.

— — Bruxelles 1897.

Congrès du Havre 1893. — Cinquième assemblée générale de l'association protestante pour l'étude pratique des questions sociales.

— *de 1889.* — La réforme sociale et le centenaire de la révolution.

- Congrès international d'hygiène*, Paris 1878.
- — — Madrid 1898.
- *de la propriété bâtie*, Lyon 1895.
- *national scientifique d'hygiène ouvrière*, Lyon 1894.
- *d'hygiène et de sauvetage*. Bruxelles 1881.
- Cheysson*. — Question des habitations ouvrières en France et à l'étranger.
- Dietz*. — Les coopératives en Allemagne (Bulletin de la société de législation comparée 1870 p. 135).
- Fagniez*. — Etudes sur l'industrie et sur la classe industrielle à Paris Bibliothèque de l'école des chartes 33^e fascicule.
- De Foville*. — Introduction et enquête sur les conditions de l'habitation en France ; les maisons types.
- Ferrière (D^r)*. — Les maisons insalubres.
- Friquet*. — Histoire de l'association commerciale.
- De Gerando*. — De la bienfaisance publique.
- Giron*. — Droit administratif de la Belgique.
- Guillery*. — Les sociétés commerciales en Belgique.
- Habitations à bon marché*. — (Rapport du conseil supérieur des) à M. le Président de la République pour l'année 1897.
- Hubert Valleroux*. — Les coopératives (Bulletin de la société de législ. comparée 1890-1891, p. 246).
- — — Les coopératives.
- Jourdan*. — Législation sur les logements insalubres.
- Le Play*. — Les ouvriers européens.
- Levasseur*. — Histoire des classes ouvrières.
- L'ouvrier américain.
- Lindet, Pérard et Cotellet*. — Rapport de la commission de

la chambre des notaires de Paris chargée de l'examen
de la loi du 30 novembre 1894 (par MM.).

Muller. — Des habitations ouvrières à Paris.

Picot — L'usage de la liberté et les logements ouvriers.

Paris (Comte de). — Les associations ouvrières en Angle-
terre.

Raffolovich (A). — Le logement de l'ouvrier et du pauvre.

— — L'année financière 1898-1899.

Rochard (D). — Questions d'hygiène sociale.

— — Traité d'hygiène sociale.

Rostand. — Les questions d'économie sociale dans une
grande ville populaire.

— — Réforme des caisses d'épargne.

— — Les institutions de prévoyance en Italie.

Simon Jules. — L'ouvrière.

Schulze Delitsch (trad. Rampal). — Cours d'économie poli-
tique.

« c'est le lien familial qu'il faudrait renouer, c'est le
« foyer familial qu'il faudrait reconstituer », et que
« cette proposition de loi aidera certainement à la
« solution de la question sociale. Il faut en consé-
« quence rendre à l'ouvrier sa maison et son jardin ».

Voilà donc le second but de la loi de 1894 : encourager l'accession du plus grand nombre possible à la propriété de petites maisons destinées à devenir le foyer de la famille et assurer autant que faire se pourra la perpétuité de ce foyer.

Cette division naturelle fournit le plan de cette étude.

Dans la première partie j'étudierai la question de savoir si le législateur est parvenu ou si on peut espérer qu'il parviendra par les moyens contenus dans la loi de 1894, à augmenter sensiblement le nombre des habitations salubres et de prix modeste mises à la disposition de la classe ouvrière.

Dans la seconde partie je tâcherai de mettre en lumière les efforts faits pour arriver à remplir le second but de la loi. « Faciliter l'acquisition et la conservation de la maison qui abrite le foyer ».

PREMIÈRE PARTIE

DE L'HYGIÈNE DE L'HABITATION

CHAPITRE PREMIER

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE DE L'HABITATION.

Section I. — De l'influence des conditions hygiéniques du logement sur la santé des habitants.

Nous n'avons pas l'intention de faire ici une description même abrégée des habitations défectueuses et nuisibles ; cela a déjà été fait par nombre de plumes plus autorisées que la nôtre. Tout a été dit sur le mauvais état de la plupart des logements ouvriers dans les grandes villes et même dans bien des endroits qui ne sont pas de grands centres d'exploitation, mais où existent des agglomérations ouvrières.

La question de l'amélioration du logement des classes nécessiteuses est toute moderne. On cite bien, il est vrai, François Myron, Prévôt des marchands sous le roi Henri IV, et Formey, médecin du roi de Prusse en 1796, qui anraient signalé l'état déplorable du logement de leurs contemporains, mais en réalité la question n'a guère pris d'acuité que de notre siècle ; on peut dire qu'elle est née avec la grande industrie et elle est la conséquence directe des déplacements de population que celle-ci a nécessités.

Elle ne s'est pas posée sous le premier empire qui, par son énorme consommation d'hommes et de capitaux, fit plutôt diminuer la population générale et retarda le progrès industriel.

Sous la Restauration au contraire ce progrès se manifesta rapidement ; avec la richesse la population s'accrut ; c'est alors que se constituèrent les groupements qui sont devenus les centres industriels actuels ; c'est alors que le mouvement d'émigration des campagnes vers les villes se dessine. Le développement de l'industrie fut si rapide et les villes s'accrurent si rapidement que la demande de logements fut bien supérieure à l'offre. L'entassement était horrible, mais il n'y avait pas eu avant 1830 d'accidents graves capables de saisir et d'émouvoir l'opinion publique.

C'est à la suite de l'invasion du choléra de 1832 qui fit tant de victimes surtout dans les classes les moins bien logées que la question fut posée. De nombreux

ouvrages parurent qui dénoncèrent le mal et en recherchèrent les causes. Villermé publia son *tableau de l'état physique et moral des ouvriers*. — Frégier, *Des classes laborieuses*. — Blanqui, *Les logements ouvriers*. — De Gérando, *La bienfaisance et les établissements charitables*. — Naville, *La charité légale*. — Guerry, *L'essai sur la statistique morale de la France*.

La presse et les revues s'emparèrent de la question. L'Académie des sciences morales et politiques délégua des commissaires pris dans son sein pour parcourir et étudier les grands centres de production.

La société d'encouragement de l'instruction primaire parmi les protestants de France, la société industrielle de Mulhouse et nombre d'autres adressèrent aux Chambres des pétitions qui donnèrent lieu à des rapports et à des discussions passionnées. On consulta les chambres de commerce, les chambres consultatives des Arts et Manufactures, les préfets, les conseils de prud'hommes.

L'Académie de médecine, fut en 1836 invitée officiellement à préparer un plan général d'organisation pour les conseils de salubrité départementaux à l'instar de celui dont Paris était déjà doté depuis 1802 (1).

Tout ce mouvement avait profondément remué l'opinion publique. Ce fut pendant les vingt années qui suivirent 1830 l'époque des constatations ; le mal était

1. Son travail a inspiré l'arrêté du 10 août 1848 qui a établi un conseil supérieur de santé.

connu, il restait à trouver le moyen d'y remédier, sinon de le circonscrire. Tout le monde était d'accord pour dénoncer l'état déplorable des logements de la classe ouvrière.

L'industrie avait pris un énorme développement ; il s'était produit de profondes modifications dans la distribution géographique de la population. Les nouveaux venus autour des centres industriels avaient reserré la place des premiers arrivés, place qui s'était vite trouvée insuffisante. Des spéculateurs profitant de cette demande considérable de bâtiments habitables avaient construits à la hâte et sans aucun souci des règles de l'hygiène des maisons faites de matériaux de rencontre, qu'ils louaient à des prix exorbitants.

Pour diminuer le poids des loyers, les familles d'ouvriers s'entassaient dans des bouges infects sans air ni soleil ; elles y croupissaient dans l'ordure, sans défense contre la maladie, les infirmités, la mort. Villerme comptait à Amiens plus d'infirmes parmi les ouvriers des manufactures que dans le reste de la population. Les logements en maints endroits inspiraient la pitié et la terreur ; les rues étroites et tortueuses dans lesquelles s'enfouissait la classe ouvrière n'avaient pas été généralement tracées pour elle, et les maisons qu'elle occupait avaient eu avant le règne de l'industrie d'autres habitants, quelquefois de riches bourgeois et même des seigneurs.

Il faut lire dans le rapport de M. de Riancey à l'as-

semblée nationale de 1849 le récit des effroyables misères engendrées par le mauvais état des logements ouvriers dans les grands centres manufacturiers.

L'insalubrité chez les ouvriers était reconnue provenir :

1° Des vices de construction des logements eux-mêmes ;

2° De l'encombrement provoqué par la cherté des nouvelles habitations toujours insuffisantes pour une population augmentant très rapidement ;

3° Des mauvaises habitudes des locataires qui, hier paysans, se trouvaient brusquement confinés, en d'étroites demeures où ceux qui n'avaient pas apporté d'habitudes de malpropreté en contractaient nécessairement en raison de la promiscuité dans laquelle ils vivaient.

Lors de l'épidémie cholérique de 1849 la question reprit une nouvelle actualité. Le docteur Bouvier dans son rapport lu à l'Académie de médecine déclara que le seul moyen de prévenir le retour du fléau était de donner de l'air aux quartiers trop resserrés, d'assainir les rues et les habitations, d'améliorer le sort des classes pauvres. Il dégagea ce point que la mortalité avait été proportionnelle au nombre de gens pauvres habitant, chaque quartier, mais que l'influence de la densité de la population avait été très inférieure au degré d'aisance.

Les mêmes constatations furent faites lors de la

nouvelle apparition du choléra en 1865. Jules Simon, entr'autres exemples, cite une chambre assez vaste où il y eût en deux jours sept victimes sur neuf habitants. A Bruxelles la mortalité atteignit vingt pour cent dans les impasses situés à proximité des grands boulevards, tandis que dans le quartier Léopold, le quartier aristocratique de la ville elle, ne fut que de sept pour cent.

Mais si le mal était grand, il n'est pas resté sans remède. Quand le choléra réapparut en 1884, on a pu constater que seules les localités les plus insalubres ont été frappées ; les victimes en ont surtout été des personnes épuisées par des maladies antérieures, la misère ou l'alcoolisme. Ce sont les trois grandes villes les plus malsaines du littoral méditerranéen, Naples, Toulon et Marseille, qui ont perdu le plus de monde. A Toulon ce furent les marins, les soldats atteint de maladies coloniales qui succombèrent en plus grand nombre, et le chiffre des victimes appartenant aux classes aisées fut des plus restreints. Et cela à telle enseigne que M. Guérard, inspecteur en chef du service médical maritime a pu dire dans son rapport sur cette épidémie : « Sur 1781 personnes qui ont succombé à Marseille, 3 seulement nous étaient connues et de nom seulement ».

Et enfin à l'heure actuelle sévit la peste, cette maladie qui fut la terreur du moyen-âge et qui depuis semblait complètement oubliée en Europe. Où exerce-t-elle ses ravages ? Où sévit-elle avec le plus d'intensité.

C'est dans la ville la plus encombrée du monde, celle où la population est la plus entassée, comme le prouve la statistique suivante dressée par une commission nommée en vertu d'une loi de 1884 de l'état de New-York (1), cette commission constata au cours de son enquête que la densité de la population était à

New-York de 143,24 habitants par acre

Paris — 125,2 —

Berlin — 113,6 —

Prague — 485,8 —

Bombay — 759,66 —

(dans le quartier où la peste exerçait le plus de ravages).

Mais ce n'est pas seulement en temps d'épidémie que le logement influe sur la santé de ses habitants. Il exerce une influence permanente, et produit en cas d'insalubrité continue des ravages incomparablement plus étendus en raison de leur caractère durable et régulier, qu'il n'importe quel fléau.

Déjà au commencement du siècle (2) Casper (de Berlin) eut l'idée assez singulière de comparer les décès de mille personnages princiers avec ceux d'autant de chiffonniers. Marc d'Espine (de Genève) releva les décès de six mille individus choisis en nombre égal dans les classes aisées et pauvres. Les conclusions de ces deux observateurs furent que la vie moyenne des

1. Congrès de Bruxelles 1877. Rapport de M. Brandts.

2. *Economiste français*, 1885, I p. 172.

personnes riches est bien plus élevée que celle des autres.

M. Korosi, directeur du bureau municipal de statistique de Budapesth, a publié en 1877 un ouvrage sur l'influence des habitations sur les causes de décès et sur la durée de la vie publique. Il divise les logements en quatre classes, selon qu'ils sont habités par deux, cinq, dix personnes ou plus de dix personnes par pièce ; il a constaté 1° que, d'une part, la mortalité par suite de maladies contagieuses, augmentait dans une très forte proportion avec la densité de la population ; 2° que dans un logement de la troisième catégorie (habité par 5 à 10 personnes par pièce) le danger de succomber à une maladie contagieuse est de 50 pour cent plus grand que dans ceux de la première catégorie.

M. Korosi estime que les habitations trop peuplées ont une influence notable sur la durée de la vie ; en rapprochant l'âge des décédés de la catégorie d'habitations dans laquelle ils étaient morts, il établit que l'âge moyen des décédés

pour la première catégorie était de 47,16 ans			
—	deuxième	—	39,51
—	troisième	—	37,10
—	quatrième	—	32,3

Pour les logements situés dans des caves, très nombreux à Budapesth, M. Korosi évalue d'après les recherches statistiques auxquelles il s'est livré, que leur influence est telle qu'elle diminue de deux ans

les chiffres de la vie moyenne de ceux qui les habitent.

Ces observations ont été corroborées par la Société française d'hygiène (1) qui en 1895 a mis au concours la question de l'influence du logement sur la santé des habitants. Elle est arrivée à des conclusions identiques ; elle a trouvé que la mortalité était respectivement, suivant les catégories de logements de 163,5 ; 22,5 ; 7,5 et 5,4 pour mille.

A Glasgow, le docteur Russell (2) a observé que sur unemortalité moyenne de 25 pour mille, celle des ménages habitant des logements d'une chambre était de 27 pour mille

de deux chambres, 26 pour mille

— trois — 20 —

— quatre — 18 —

de cinq chambres et au-dessous 11 pour mille.

Dans un livre paru en 1888, *L'habitation dans le département de l'Oise, son hygiène*(3), l'auteur, M. Baudron crut avoir remarqué que dans les logements d'une pièce occupés par une ou deux personnes, l'âge moyen des décédés était de quarante-sept ans ; mais si la pièce était occupée par cinq à dix personnes, la moyenne tombait à trente sept ans.

Aux Etats-Unis, lors d'une enquête administrative

1. *Bulletin de la Société française d'hygiène*. 1895.

2. *Journal de la Société française des habitations à bon marché* 1892, II, p. 172.

3. *Economites français*, 1897, II, p. 39.

faite dans l'état de New-York, la commission officielle consignait dans ses observations que les bâtiments sur cour offrent une mortalité bien plus forte que ceux sur rue ; 61,27 pour mille au lieu de 22,61 pour mille en façade.

Mais si le mal est grand, il n'est pas sans remède ; les travaux d'hygiène et d'assainissement diminuent rapidement le taux de la mortalité.

La ville d'Edimbourg a consacré de 1865 à 1885, soixante-quinze millions de francs à des démolitions de vieux quartiers, percements de nouvelles voies de communication, etc. ; elle a fait ainsi descendre la mortalité de 22,26 à 19,94 pour mille.

Pendant le même laps de temps et par les mêmes moyens le taux de la mortalité est descendu à Glasgow de 30 à 26 pour mille ; à Dundee de 28 à 21 pour mille ; A Bristol de 1850 à 1887, il s'est abaissé de 28 à 17,9 pour mille ; à Bruxelles de 31,96 à 21,92 pour mille.

Cette influence des travaux d'assainissement qui sont une des caractéristiques de notre époque a été aperçue dès qu'on s'est occupé de la question.

Le *Métropolitan Association* de Londres a vu dans ses premières maisons ouvrières construites en 1841 la mortalité réduite à 18 pour mille tandis que dans le quartier ambiant elle variait de 30 à 40 pour mille. Elle a pu constater que les cas de diphtérie s'étaient réduits dans la proportion de 268 pour 100.000 habi-

tants à 212, et les cas de typhus contagieux de 230 à 1.

A la suite de l'expropriation suivie de la démolition et de la reconstruction par la municipalité de Londres du quartier de Bethna Green qui avait été condamné à disparaître en exécution de l'act de 1885 comme présentant une mortalité supérieure à 40 pour mille, celle-ci dans les maisons nouvellement construites tomba de suite à 19 pour mille.

A Birmingham les démolitions de logements insalubres et leur remplacement par des habitations saines a fait passer dans un district la mortalité de 62,5 à 21,9 pour mille, dans un autre de 97 à 25,6 pour mille.

Partout cette amélioration a été constatée dès que l'on a remplacé de vieilles maisons infectes par des maisons construites selon les règles de l'hygiène moderne. A Copenhague l'association pour la construction des maisons ouvrières a fait tomber la mortalité de 23,46 0/00 dans les vieilles maisons à 16,4 0/00 dans les nouvelles, et ce, en 6 ans de 1878 à 1884. En 1898, alors que la mortalité générale de la ville était de 19 0/00, elle n'a pas dépassé 13 0/00 dans les maisons de la société : 12,4 0/00 contre 17,8 en 1890 (1).

D'après certains calculs l'insalubrité causerait en France un cinquième des décès.

A New-York à la suite de l'enquête de 1884 déjà ci-

1. Rostand *Journal des débats* du 19 juillet 1899.

tée, la municipalité a pris des mesures d'assainissement et d'hygiène qui ont fait baisser le taux de la mortalité de 30,27 0/00 à 24,07 0/00.

C'est un devoir absolu pour l'Etat, devoir d'autant plus impérieux qu'il est lié à un intérêt immédiat, de faire en sorte de réduire le plus possible les causes de décès.

En France et dans les principaux pays civilisés, il est une maladie qui cause chaque année des ravages que l'on peut comparer à ceux d'une épidémie et que leur caractère permanent rend d'autant plus redoutables. La phtisie pulmonaire, c'est elle dont je parle, fait des ravages épouvantables dans notre pays, elle ne cause pas moins de 140.000 décès par an, et si on y ajoute les 20.000 décès de tuberculoses diverses, on arrive au chiffre vraiment effrayant de 160.000 décès chaque année, soit un cinquième du total général.

« En examinant une carte du Havre donnant la distribution géographique des décès de phtisie pendant ces douze dernières années, dit le Dr Gibert (1), on voit que la mortalité est la plus considérable là où il y a des maisons ouvrières à plusieurs étages, habitées par une nombreuse population ouvrière ; il y a des maisons toujours les mêmes qui sont décimées par la phtisie ».

La répartition de la phtisie pulmonaire en France

1. Congrès du Havre 1873. — *Rapport du Dr Gibert* p. 39.

vient à l'appui de cette assertion ; elle est peu variable ; elle sévit principalement dans les villes ; au Hâvre elle cause un décès sur cinq, à Lyon et à Nancy un sur sept ; à Marseille un sur six ; à Vienne (Autriche) une des villes les plus malsaines d'Europe la proportion est de un sur quatre.

Ainsi donc le développement de cette funeste affection est intimement lié au plus ou moins grand encombrement des habitants, partant, au plus ou moins bon état des logements.

Le Dr Armaingaud, fondateur de la ligue contre la tuberculose, disait dans une de ses conférences (Paris 1892) : « On sait que dans la majorité des cas le sujet qui deviendra phthisique plus tard n'apporte en naissant ni la tuberculose ni le germe de la maladie. On sait aujourd'hui que la plus grande partie des 150.000 tuberculeux qui succombent chaque année en France ont contracté leur mal en respirant un air chargé de germes de la tuberculose, soit *moins souvent* en se nourrissant de certains aliment qui peuvent contenir accidentellement ces germes ».

Le principal foyer d'infection est donc le logement où vit le malade ; il doit être constamment assaini. C'est surtout dans ceux destinés à la classe ouvrière que cette contagion est à craindre en raison et des habitudes malpropres des habitants et de la fréquence des déménagements qui nécessitent des frais de désinfection dont le propriétaire n'a cure.

En dehors de la diminution du nombre des décès, l'état a un intérêt puissant à améliorer les conditions de l'habitation ; c'est de la mortalité infantile et de la fécondité des mariages dont je veux parler.

M. Korosi déjà cité a remarqué que dans les logements où la population est nombreuse la mortalité produite par la délabération congénitale est énorme, ce qui semble indiquer que les enfants nés de parents trop pauvres et habitant des logements surpeuplés n'ont pas la force suffisante pour vivre.

Dans une étude (1), parue en 1898 sur le quartier de la pointe d'Ivry, à Paris, habitée par une population de 4.333 personnes dont les neuf dixièmes occupent des logements inférieurs à 400 francs de loyer annuel, les auteurs ont constaté que le nombre des décès d'enfants est absolument effrayant. Dans cette population il s'est produit de 1891 à 1895, 606 naissances dont 557 seulement d'enfants viables. Or sur les 557 enfants

136	sont	morts	de	0	à	un	an
66	—	—	—	1	à	cinq	ans
30	—	—	—	âgés de cinq ans et plus.			

Dans l'enquête faite à Dieppe sur l'état des habitations en 1895 à la suite de l'arrêté préfectoral du 17 octobre 1895, la commission présidée par M. Siegfried a

1. Enquête sur les logements, professions, etc — par les Drs Du Mesnil et Manginot — Paris Chaix 1898.

constaté (1) que dans les quartiers ouvriers la mortalité causée par l'état défectueux des logements atteignait la proportion considérable de 30 0/00 et qu'elle frappait surtout les enfants de moins d'un an. En 1894 sur 750 décès qui s'étaient produits dans le quartier étudié, 250, c'est-à-dire le tiers concernaient des enfants âgés de moins d'un an. La commission déclare que 75 0/0 de ces décès au moins étaient dus à l'athrepsie, c'est à dire au défaut de nourriture, d'air et de soins.

Il est très certain que la condition des parents exerce une grande influence sur ce phénomène démographique. M. Conrad groupant les décès survenus de 1855 à 1874 dans la ville de Halle (55.000 habitants) en quatre catégories d'après la fortune des personnes, a trouvé sur 100 décès, 28 mort-nés dans la première (ouvriers et journaliers), 5,8; 4,8 et 5,3 dans les trois autres, la dernière étant la classe aisée, fortunée.

En ce qui concerne l'influence des conditions du logement sur la fécondité des unions, MM. Du Mesnil et Manginot (2), ont remarqué que les ménages ayant plus de trois enfants représentaient dans le quartier étudié pareux le dixième de la totalité des ménages au lieu du sixième pour l'ensemble de la France. Les ménages trop pauvres ne seraient donc pas féconds; cette infécondité tient non pas à la préoccupation de

1. *Journal de la société française des habitations à bon marché*, 1896, p. 61.

2. *Op. citée*, p. 16.

partager un patrimoine qui ici fait défaut, ni à l'exonération de tout impôt direct (car la ville de Paris prend à sa charge ceux grevant les loyers de moins de 500 fr. de loyer réel), mais à ce que la venue d'enfants occasionnerait à ces ménages une trop lourde charge qu'ils seraient incapables d'assumer. Ce qui le prouve, c'est que les exceptions à cette règle presque générale de l'infécondité se rencontrent dans les ménages où les enfants peuvent être utilisés et sont une source de revenus qui servent à accroître l'aisance de la famille. MM. Du Mesnil et Manginot citent deux ménages de vanniers ayant 9 et 12 enfants : les uns travaillent avec leurs parents et les autres portent la marchandise. Cette infécondité proviendrait des conditions déplorables dans lesquelles cette population est logée ; tandis que les deux ménages féconds, en raison des exigences de leur métier de vannier, occupent des locaux plus vastes.

Dans le même sens, M. Rostand, directeur de la Caisse d'Epargne de Marseille, a constaté que dans les nouvelles maisons saines construites à Marseille pour la population ouvrière, il s'est produit régulièrement un nombre considérable de naissances dans les années qui suivaient l'emménagement des nouveaux locataires. Il attribue cette augmentation de la natalité aux meilleures conditions hygiéniques des nouvelles habitations et au bien-être qui en résultait.

Nous venons de voir dans ce court exposé que la

salubrité de l'habitation est un des facteurs de la santé publique ; il n'est pas le seul, mais il en est peut-être le plus important. Il nous reste à étudier les remèdes à apporter pour amener une amélioration ; ce sera là l'objet de la section suivante.

Section II. — De l'intervention de l'Etat. (Etude des moyens proposés).

I

Il est bien certain qu'il existe une question du logement, mais elle n'a rien de bien nouveau ni d'insoluble ; elle est posée depuis qu'il existe des hommes au même titre que celle des vivres, par exemple. Toutefois elle a pris temporairement une acuité particulière au cours de ce siècle.

Comme l'a dit excellemment M. Brandts (1) : « La question des habitations ouvrières est presque exclusivement une question de colonisation. Les villes allemandes ont vu leur population passer de 9.000.000 habitants en 1870 à 25.000.000 habitants en 1895, tandis que la population des campagnes est restée stationnaire à 36.000.000 habitants. Cette situation

1. Congrès des habitations à bon marché de Bruxelles 1897
Rapport de M. Brandts.

« s'est reproduite dans tous les pays occidentaux (1).
« Cela montre que la question de l'habitation est
« avant tout une question d'agglomération urbaine.
« Nous vivons dans un siècle de formation de nouvel-
« les villes comme aux XIII^e et XIV^e siècles, et nous
« éprouvons les inconvénients que cause toute transi-
« tion rapide ».

C'est un fait bien connu que plus un peuple est parvenu à un degré élevé de civilisation et de richesse, car l'une ne va guère sans l'autre, plus les travaux publics et spécialement ceux d'assainissement y prennent d'importance.

La ville de Paris a la première compris et appliqué la solution qui convenait au problème, grâce à l'impulsion intelligente et novatrice de l'empereur Napoléon III et de son conseiller le baron Haussmann.

La population de Paris, s'était énormément accrue pendant les quarante années qui précédèrent l'avènement de Napoléon III ; la situation privilégiée de cette ville au centre des voies ferrées françaises y amenait

1. Le même phénomène s'est produit en France. En 1846 la population urbaine française représentait un peu moins du quart de la population (24,42 o/o). Aujourd'hui elle en représente beaucoup plus du tiers (37 o/o). En d'autres termes la population urbaine a augmenté depuis un demi-siècle de plus de 50 o/o. Et la France est un des pays qui compte le moins de grandes villes. — Gide, *Principes d'économie politique*, p. 440, note .

saïs cesse de nouveaux habitants qui resserraient la place des anciens.

Ne pouvant exproprier en détail les maisons malsaines pour les reconstruire ou seulement les assainir, faute de ressources suffisantes d'autant plus difficiles à réunir à cette époque que la construction des voies ferrées et la création de la grande industrie absorbaient tous les capitaux disponibles, l'administration préféra procéder par des opérations d'ensemble consistant en percements de voies larges et bien aérées à travers les vieux quartiers malsains, construction à grands frais de réseaux d'égouts, adductions coûteuses d'eau potable, création de moyens de transport nouveaux et amélioration des anciens afin de rendre plus accessibles aux habitants du centre les quartiers excentriques.

Les hommes qui mirent ces grands travaux à l'ordre du jour comptaient que les anciens logements coûteux et peu salubres qui subsisteraient ne pourraient supporter la concurrence de ceux qui seraient créés soit sur les terrains devenus libres à la suite des expropriations, soit dans les quartiers éloignés du centre que l'on dotait de moyens de communication rapides⁽¹⁾ ;

1. C'est de cette époque que datent la construction du chemin de fer de ceinture et la concession du monopole de la compagnie des omnibus. Cette société, en échange du droit exclusif d'exploiter les lignes d'omnibus et de tramvays de Paris, dut établir de nombreuses lignes nouvelles destinées à

et qu'ils ne tarderaient pas à être remplacés par de nouveaux contruits selon les règles de l'hygiène.

Nous verrons plus loin que le succès a couronné ces efforts. Il nous suffira de faire remarquer ici que ce mouvement dont la ville de Paris a été l'initiatrice s'est étendu de proche en proche ; et que toutes les villes populeuses ont eu recours au même procédé afin de dégager leurs quartiers du centre et de rejeter l'excédent de leur population dans les autres quartiers et même leur banlieue.

Dans les différents pays l'accroissement de la richesse publique, si rapide depuis soixante ans, a permis l'exécution d'immenses travaux publics tant de salubrité que d'embellissement qui ont énormément contribué au progrès, notamment dans une de ses manifestations : la diminution de la mortalité générale, partant l'accroissement de la durée moyenne de la vie humaine.

On évalue généralement le taux de la mortalité française à 37 0/00 vers la fin de l'ancienne monarchie pour la période 1778-1787. Au cours du xix^e siècle, ce taux a subi une diminution constante : 23,3 0/00 pour la période 1841-1850 ; 24,9 0/00 en 1885 ; 22,3 0/00 en 1890 ; 20 0/00 en 1896.

Cette diminution de la mortalité n'est pas spéciale à la France ; elle a été la même dans tous les pays

rélier le centre de la ville à la périphérie dont la mise en valeur fut ainsi assurée.

ayant participé au même mouvement de progrès industriel et civilisateur.

Déjà en 1835 Villermé écrivait : « Les ouvriers
« avouent tous que leur classe est *mieux logée*, mieux
« meublée, mieux vêtue. La réalité de ces améliorations se traduit par un fait d'une complète évidence,
« c'est que la vie moyenne s'est notablement accrue ;
« elle s'est élevée en 30 ans de 35 à 45 ans ».

Ce qui était vrai alors l'est encore plus aujourd'hui. Quels progrès ont été accomplis depuis ? Et à quoi les attribuer, si ce n'est à tous ces facteurs multiples qui ont été indiqués plus haut et qui ont tendu directement à l'amélioration des choses nécessaires à la vie, partant de l'habitation.

Nous en avons la preuve directe. Le ministre de l'intérieur a fait faire en 1893 une enquête sur les conditions de l'habitation en France. On a pu constater que l'habitation progresse comme, et au même titre que la richesse publique.

BATIMENTS IMPOSABLES ayant :	ANNÉES			
	1831	1860	1871	1893
1 ouverture.....	346.401	293.757	278.482	490.521
2 —	1.827.328	1.860.594	1.886.355	1.724.215
3 —	1.320.937	1.520.704	1.598.672	1.629.949
4 —	884.061	1.063.484	1.118.892	1.207.235
5 —	583.026	748.963	790.241	898.792
Plus de 5 ouvertures	1.846.398	2.505.052	2.776.264	3.583.043
Totaux....	6.798.151	7.992.554	8.448.906	9.233.725

De ce tableau (1), il résulte que depuis 1831 il y a eu une réduction de près de moitié sur les maisons n'ayant qu'une seule ouverture ; de 7 0/0 depuis 1860 pour les maisons qui n'ont qu'une porte et une fenêtre ; augmentation de plus en plus grande pour les maisons qui ont 3, 4 ou 5 ouvertures, enfin doublement en 60 ans de celles qui en ont plus de 5.

Il y a donc un progrès considérable ; les bâtiments habitables de type inférieur diminuent rapidement ; et ceux qui sont habités par une population aisée et soucieuse des règles de l'hygiène sont en progression considérable.

A l'appui de ces chiffres la statistique publiée par le *Bulletin de l'office du travail* pour 1898 (2) nous montre que pour Paris seulement, de 1870 à 1896, le taux des salaires a augmenté de 25 0/0 ; les autres parties de la France ont suivi la même progression. La somme dont chacun a pu disposer, pour son loyer est devenue plus forte, il en est résulté un bien-être plus grand.

Toutefois, je le répète, l'amélioration de l'habitation n'est qu'un des facteurs du problème social, mais c'est le seul dont j'ai à m'occuper ici.

Mais le choix des matériaux et une construction irréprochable ne sont pas les seuls facteurs du problème de

1. *Enquête sur les conditions de l'habitation en France* ; les maisons types. Introduction par de Foville, p. xli.

2. *Revue statistique*, 1899, n° 39, p. 609.

l'amélioration du logement des classes ouvrières. Tous ceux qui se sont occupés de cette question sont unanimes à se plaindre surtout du mal qui résulte de l'incurie et des habitudes malpropres des ouvriers, ou du moins de ceux d'entre eux qui occupent des logements à faible loyer. C'est un fait constant que cette incurie extrême, cette négligence à l'égard des précautions hygiéniques même élémentaires. Jamais l'aération n'est suffisante. Ils sont si peu soigneux, qu'un logement habité depuis quelques mois et très propre au début aurait souvent besoin d'être entièrement refait.

Tous ceux qui ont entrepris la construction de maisons ouvrières ont pu constater ce mal ; très rapidement les moyens d'aération sont détruits, les tuyaux sont bouchés, etc. Et cela s'est produit partout, que ce soit dans des maisons construites par des administrations publiques comme à Londres, Glasgow, Dinant (Belgique), etc., ou par des particuliers (sociétés de Passy, Auteuil, Mulhouse, Saint-Denis, etc.).

Au cours d'une enquête faite il y a 20 ans, au sujet des logements construits par la société de Mulhouse, sous la direction de Brentano, professeur à l'université de Strasbourg par un de ses élèves, M. Herckner, celui-ci constata que la défense de sous-louer était absolument violée et que la société était obligée de fermer les yeux devant un mal qu'elle ne pouvait empêcher ; aussi l'entassement et la malpropreté y étaient-ils horribles.

Lors d'une inspection faite en 1884 lors de l'épidémie cholérique dans les mêmes maisons, on trouva dans l'une d'elles six familles de 42 personnes, et dans une autre 28 personnes ; dans une troisième 20 personnes. La moyenne était de dix, vivant entassés, dans de déplorables conditions hygiéniques.

M. Herckner a remarqué que partout à Mulhouse, aussi bien dans les maisons de la société que dans le reste de la ville, les ouvriers étaient mal logés, et leurs logements absolument encombrés et insalubres.

La ville de Paris a eu l'occasion de faire la même expérience lorsqu'en 1870 elle dût pourvoir au logement de la population flottante qui se pressait dans ses murs où elle s'était réfugiée à l'approche des Allemands. La ville les installa dans les maisons inhabitées ; celles-ci, en quelques semaines, furent salies, les fenêtres obstruées, les papiers arrachés ; souvent même les parquets furent brûlés.

Il y a là de persistantes et tenaces habitudes que seule l'éducation finira par modifier ; ce n'est pas en un jour ni même en quelques mois que cela se fera ; peut-être plusieurs générations seront-elles nécessaires ; mais avec l'accroissement des salaires il est certain que des besoins nouveaux naîtront, des goûts plus raffinés se développeront et l'hygiène générale ne pourra qu'y gagner.

II

La question d'une meilleure habitation pour la partie peu aisée de la population a soulevé des dissensions passionnées. Nombreux ont été les projets de réforme mis en avant, les solutions proposées. Nous allons en passer rapidement quelques-unes en revue.

A. — Les socialistes sont partis du principe de la solidarité sociale : la société doit assurer à chacun de ses membres un minimum de bien-être et protéger les faibles contre les fatalités de la vie. Il n'y a pas de domaine que la puissance collective n'ait le droit de réglementer, car tous les actes humains intéressent la collectivité. D'où nécessité de l'intervention de l'Etat.

Mais une fois admis le point de départ du droit au logement gratuit ou à peu près, deux solutions bien différentes se sont dégagées.

§ 1. — La première, celle du parti ouvrier proprement dit, consiste en l'expropriation préalable et sans indemnité de tous les immeubles pour cause d'utilité publique ; la question des logements deviendrait un service communal comme celui des approvisionnements, des eaux, de la police ou de l'éclairage des rues. L'administration affecterait à chaque famille une

habitation moyennant un loyer fixé par elle et ne représentant que les frais d'entretien proprement dits.

Ceci est le principe, mais il y a une variété infinie en ce qui concerne les moyens d'application.

A la suite d'une enquête faite par eux sur l'état des logements à Berlin, les socialistes allemands délibérèrent en 1873 sur une pétition à adresser au Reichstag et qui contenait les points suivants :

1° Toute commune devra être forcée de fournir des logements suffisants à ses ressortissants, et, autant que possible, des habitations isolées.

2° Toute commune sera autorisée à exproprier les terrains non bâtis, quel qu'en soit le propriétaire, en vue de construire des logements, et pourra exercer ce droit d'expropriation même en dehors de son territoire.

3° L'Etat fournira les ressources nécessaires en émettant un papier monnaie gagé sur les terrains et les immeubles, et en avançant sans intérêt les fonds aux communes.

4° Comme mesure transitoire, toute commune est chargée de fournir un abri provisoire à ceux qui n'en auront pas jusqu'à l'achèvement des travaux.

Ces propositions, de même que l'idée d'adresser une pétition au Reichstag furent vivement combattues par les socialistes eux-mêmes et n'aboutirent pas.

Plus récemment, un écrivain socialiste, M. Maurice

Charnay (1), a proposé que dans une ville comme Paris, par exemple, jouissant d'un crédit de premier ordre, la municipalité profitant de cette situation avantageuse, empruntât une somme donnée à faible taux, et construisît, avec le produit de cet emprunt, un certain nombre d'immeubles modèles, divisés en logements dont le loyer varierait et irait progressivement jusqu'à la gratuité absolue en 60 ans.

Pour arriver à ce résultat séduisant, il divise cet espace de soixante ans en trois périodes : pendant la première, d'une durée de 25 ans, les locataires paieraient un loyer permettant de servir l'intérêt de l'emprunt de construction, de l'amortir et de couvrir les frais de gestion. En échange des sommes versées par eux, ils recevraient des bons en représentant les deux tiers, productifs d'un intérêt de deux pour cent, et remboursables au pair pendant la deuxième période.

Pendant la deuxième période fixée à 20 années, le total des loyers permettrait, outre l'acquittement des frais de gestion, d'amortir tous les bons émis pendant la première période. En échange des sommes versées à titre de loyers, les locataires recevraient de nouveaux bons en représentant la moitié, productifs d'un intérêt de 2 o/o et remboursables au pair pendant la troisième période.

Pendant cette dernière période fixée à 15 ans, le

1. *Revue socialiste*, février 1893.

total des loyers permettrait d'amortir le restant des bons en circulation.

Passé ces soixante ans, la dette étant éteinte, le loyer ne représenterait plus que les frais d'entretien; le logement serait gratuit.

M. Charnay suppose que la ville de Paris obtiendrait des immeubles bâtis dans ces conditions un produit brut de 7,352 o/o et qu'elle pourrait indéfiniment emprunter à un taux ne dépassant pas 3,5 o/o.

Il est difficile d'admettre que le revenu obtenu soit aussi considérable. On n'a qu'à considérer les prix de vente des immeubles vendus aux enchères publiques dans ces dernières années au Tribunal civil de la Seine ou à la Chambre des notaires de Paris. Jamais le taux de capitalisation des immeubles, bien construits et bien agencés, ne s'établit sur un taux supérieur à 5,50 ou 6 o/o brut.

De l'aveu de M. Charnay lui-même, les immeubles construits par la Société philanthropique de Paris (fondation Heine) ne produisent en moyenne que 5,32 o/o brut. Il est vrai qu'il suppose que les constructions seront édifiées sur des terrains appartenant antérieurement à la ville, et il ne fait pas entrer dans son calcul les frais de trottoirs, de direction et de vérification, ni les droits de voirie qui seraient supportés par le budget général. Ce n'est qu'en retranchant ces divers éléments qu'il obtient un produit de 7,352 o/o.

Mais en ce cas, de deux choses l'une : ou le logement deviendra un service communal gratuit, et alors pourquoi ne pas supprimer totalement ce loyer et faire face au service des emprunts au moyen d'impôts généraux portant d'un poids égal sur tous ; ou bien le loyer est le prix d'un service rendu et comme tel doit se payer à sa valeur marchande. Il n'y a pas de raisonnement qui permette de soutenir que les habitants des logements construits par l'administration ne doivent pas supporter le loyer du terrain qu'ils occupent, non plus que les droits de voirie, frais de viabilité, etc., pour faire retomber tout ce fardeau sur les habitants d'autres maisons qui seront d'autant plus opprimés qu'ils auront montré qu'ils étaient capables de se passer de l'assistance officielle.

Une collectivité, état ou ville, ne paraît guère apte à construire des maisons ni à les exploiter dans des conditions satisfaisantes d'économie ; il lui manque le stimulant du profit à réaliser. Cette observation peut s'appliquer plus particulièrement à la ville de Paris à qui M. Charnay paraît réserver le rôle d'initiatrice.

Le D^r Cousot dans son rapport au Conseil supérieur d'hygiène publique de Bruxelles, en 1897, parle des maisons collectives construites et exploitées par la ville de Dinant. Ces immeubles sont en très mauvais état ; les habitants en sont privés d'air, d'eau et de lumière. « Comment permet-on à des propriétaires

« d'exposer ainsi l'ouvrier en lui donnant en location
« des maisons moins confortables que les écuries de
« certains particuliers ? Loin de penser à améliorer
« ces logements, l'administration néglige même les
« mesures de police capables de faire régner un peu
« de propreté et d'hygiène ».

Enfin j'ajouterai que s'il est exact que la ville de Paris, toujours prise comme exemple, jouit actuellement d'un crédit très satisfaisant, il est probable, pour ne pas dire certain, que celui-ci déclinerait rapidement, si les fonds obtenus au moyen d'emprunts devaient servir à d'aléatoires et gigantesques spéculations comme la construction d'immeubles destinés à loger une partie importante de la population, sinon la totalité.

M. Charnay ne paraît pas se douter que l'entreprise d'immeubles comme toutes les entreprises de spéculation comporte des aléas considérables et que si quelques-uns s'y sont enrichis, beaucoup plus n'y ont pas eu le même succès (1).

Ceserait une politique désastreuse que d'essayer de subvenir, à l'aide de la collectivité, à l'une des nécessités de la vie comme le logement. Fournir des maisons

1. Les maisons construites en 1865 par la C^{ie} du chemin de fer de Lyon à Laroche à l'usage de son personnel n'ont jamais rapporté plus de 2,75 o/o alors que d'après les devis elles devaient produire un revenu moyen de 4 o/o. *Journal de la Société française des hab. à b. marché*, 1895, p. 470.

aux frais du public, ce serait attirer dans les villes un nombre encore plus considérable d'émigrants venant de la campagne, ce serait permettre à l'imprévoyant et au paresseux de vivre aux dépens des autres.

Un gouvernement ou une municipalité ne peut faire aucune dépense sans lever de taxes. La question se ramène à savoir comment la besogne peut être le mieux faite et à meilleur marché.

L'ouvrier verrait-il son sort s'améliorer ? Il est permis d'en douter. Tout ce qu'il obtiendrait au-dessous du prix coûtant serait vite déduit de son salaire. Que l'Etat fournisse des logements à bon marché, il devra pour s'en procurer les moyens élever les impôts; ceux-ci pèseront sur les gens qui paient le salaire de l'ouvrier; et forcément ils seront amenés soit à en baisser le taux, soit à élever le prix de vente de leurs produits, ce qui pèsera tout autant sur l'ouvrier,

Il y aurait de plus un inconvénient assez sérieux au régime que nous venons d'exposer.

Lors d'une discussion au conseil supérieur du travail en 1892, M. Lamendin, député socialiste du Pas-de-Calais, a exprimé l'idée que « le meilleur moyen d'aliéner la liberté des ouvriers, c'est de les obliger à rester dans des cités ouvrières, dans ces cités où on interdit la vente de certains journaux, où l'on empêche la distribution de circulaires convoquant à des réunions, où l'on entravera peut-être la distribution de bulletins de vote ». Il y a trente ans M^{me} Clémence

Royer lançait les mêmes accusations contre la cité ouvrière de Mulhouse.

Ces assertions ont eu pour fondement certains faits particuliers d'oppressions, heureusement peu fréquents, dans un but politique ou confessionnel. Si cela a pu se produire isolément dans l'organisation actuelle, ne croit-on pas que pareille tyrannie ne se reproduirait pas si l'Etat était l'unique propriétaire des immeubles. Ce serait pire, car la tyrannie du nombre est autrement oppressive que celle d'un seul individu, et l'on aurait pas la ressource de changer, de donner congé.

§ 2. — Une autre école socialiste qui a surtout des adhérents en Allemagne parmi les socialistes de la chaire a proposé une solution d'un autre ordre. On ne procéderait pas par voie d'expropriation, ni d'exploitation directe des immeubles par l'Etat ; la propriété serait laissée entre les mains des particuliers.

Il y aurait dans chaque commune une commission municipale de logements fixant pour dix ans la valeur des immeubles, taxant le prix des loyers et déterminant les conditions d'hygiène ; elle aurait de plus dans ses attributions l'établissement d'une taxe de plus-value sociale. Tout propriétaire dont l'immeuble acquerrait une plus-value ne résultant que de sa situation avantageuse, ou de toute autre circonstance indépendante de sa volonté, serait considéré comme

s'enrichissant induement, aux dépens de la collectivité et forcé de restituer cette plus-value qu'il n'aurait pas mérité (1).

Il est assez difficile d'admettre l'Etat fixant un maximum du prix des loyers; pourquoi cette préférence? Les marchands de loyers n'ont droit ni à plus ni à moins d'égards que ceux qui font le commerce des comestibles ou de toute autre denrée. Pourquoi fixer administrativement le bénéfice réputé légitime des uns et laisser toute liberté aux autres.

En pratique ce serait assez malaisé à faire observer. Une fois fixé ce maximum prétendu rationnel des prix de location, et je ne vois pas trop comment on y arriverait, de deux choses l'une : ou ce prix correspondrait à la valeur réelle des logements et en ce cas il n'aurait pas de raison d'être ; ou il lui serait inférieur, en ce cas, les constructions nouvelles ne s'élèveraient plus faute de rémunération des capitaux employés ; on n'entretiendrait plus les anciennes, et il se commettrait des fraudes multiples, comme des sous-locations (2)

1. Rostand, *Les questions d'économie sociale dans une grande ville populaire*.

2. On ne pourrait considérer le bénéfice du locataire principal comme illégitime, car il se composerait d'un certain nombre d'éléments correspondant à des risques réels : la peine de faire rentrer ces loyers, les risques courus du chef de l'insolvabilité de certains de ses locataires, et en plus le risque résultant de la clandestinité de son industrie et des entraves qui y seraient apportées. Résultat direct : ces trois

à des prix hors de proportions avec le loyer fixé par voie d'autorité (1).

Les lois de maximum n'ont jamais produit l'effet qu'on en attendait. Celles qui ont été édictées sous la Révolution française ont dû être rapportées en raison de leur inobservation.

éléments combinés et surtout le dernier élèveraient le taux des loyers bien au-dessus de leur valeur antérieure, telle qu'elle résultait du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande.

1. Remarquons que les deux solutions que nous venons d'étudier ont un caractère commun ; elles sont très éloignées de l'idée de rendre l'ouvrier propriétaire.

Engels, le collaborateur de Karl Marx, a vivement attaqué la solution, bourgeoise selon lui, qui consiste à chercher à rendre l'ouvrier propriétaire. Il prétend que lorsque l'ouvrier possède une maison et un petit jardin, ce qui est fréquent en Allemagne, l'employeur trouve la main-d'œuvre à meilleur marché, dans la proportion de ce que l'ouvrier et sa famille produisent sur leur champ. Comme ils ne peuvent vivre de l'exploitation agricole seule, ils se contentent d'une rémunération des plus modestes qui leur permet de nouer les deux bouts. Cet état de choses a, prétend-il, son contre-coup sur l'ouvrier des villes et contribue à maintenir très bas le taux de sa rémunération. En fait, dit-il, la propriété de la maison est une cause d'asservissement pour le travailleur et un malheur pour la classe ouvrière toute entière,

Il suffit de citer ce paradoxe pour en faire justice. Il répond bien à cet état d'esprit des socialistes qui fait considérer l'ouvrier qui met à la caisse d'épargne comme l'ennemi de ses compagnons. C'est un système étrange de relèvement social que celui qui, pour mieux préparer un effort collectif éventuel et indéterminé, commence par proscrire sévèrement tout effort individuel.

M. Miguel, aujourd'hui président du conseil et ministre des finances de Prusse, en 1872, alors qu'il était bourgmestre de Grancfort-sur-le-Mein, a proposé une solution qui rentre dans le caractère de celle que nous venons d'exposer.

Il se déclarait partisan absolu de l'intervention des pouvoirs publics comme seuls capables de résoudre le problème en face de l'insuffisance de l'initiative privée, spéculation ou philanthropie.

Il demandait :

1^o Que de même que la loi réprime l'usure, elle empêche le propriétaire de demander un prix exorbitant de son immeuble ; ici l'appréciation du tribunal serait souveraine (« Fair rent, » comme en Irlande).

2^o Que la loi limite le droit de rétention du propriétaire, qui ainsi accorderait moins de crédit, ce qui serait plus profitable aux ouvriers.

3^o Que les propriétaires fussent rendus responsables des maladies contractées dans leurs immeubles.

4^o Qu'au moyen de règlements la police des constructions détermine la destination des immeubles et les conditions d'habitation.

5^o Que les communes puissent exproprier les immeubles insalubres reconnus non perfectibles avec des dispositions les protégeant contre les indemnités exagérées.

6^o Qu'il y ait une inspection régulière,

Certaines de ces conclusions prêtent le flanc à la critique.

Nous objecterons à la première, celle qui assimile l'inflation des loyers à l'usure qu'il est tout aussi difficile à un tribunal qu'à une commission administrative d'évaluer le prix d'un article de consommation qui subit des fluctuations naturelles provoquées par la loi de l'offre et de la demande.

C'est une disposition analogue que Gladstone a fait admettre pour l'Irlande par la loi de 1881 qui consacrait la fixation de la « fair rent » par l'arbitrage de la commission agraire. Il se produisit une véritable jacquerie au cri de « No rent ». Le résultat a été une baisse du loyer des terres de 25 à 30 o/o, et la condition des Irlandais ne paraît guère s'être améliorée de ce fait.

D'ailleurs, la fixation d'un maximum du taux de loyer de l'argent ne donne pas des résultats tellement favorables qu'on puisse être tenté d'en étendre l'application à un autre article de consommation. En réalité, l'usure n'a jamais été si florissante qu'aux époques où le commerce de l'argent était entouré de toutes sortes d'entraves.

La Convention nationale, j'ai déjà eu occasion de le dire, avait bien tenté de fixer le prix de vente maximum de certains articles de consommation ; jamais ses prescriptions ne purent être observées ; la loi était abrogée en fait avant de l'être en droit.

Quant à la limitation du droit de rétention du propriétaire, je ne crois pas beaucoup à l'efficacité de cette

mesure. Dans les locations à bas prix, le crédit accordé au locataire est plutôt personnel que réel, vu le peu d'importance du mobilier et les frais élevés d'expulsion qui en absorbent souvent la valeur et au-delà.

Il n'est pas besoin de rendre par une nouvelle loi les propriétaires responsables des maladies contractées dans leurs immeubles, en cas de faute de leur part. Les dispositions des art. 1382 et 1383 du Code civil qui se trouvent dans toutes les législations suffisent. On pourrait peut-être créer une présomption de faute, mais son application serait bien difficile.

L'établissement d'un inspectorat des habitations soulève de grosses critiques en raison de l'immixtion des représentants de l'Etat dans la vie privée. Qui voudrait permettre à un fonctionnaire de pénétrer à toute heure dans son foyer ? Ce serait là une tyrannie insupportable.

III

Il est un autre système qui a été pratiqué en Angleterre surtout, et en Belgique. Il consiste à exproprier purement et simplement, pour cause de salubrité publique, les quartiers et les îlots, même les maisons isolées où la mortalité est anormale ; les démolir et reconstruire en place un nouveau quartier présentant le même nombre de logements destinés à la classe laborieuse. Cette reconstruction peut être faite direc-

tement par l'administration qui exproprie, ou imposée par elle comme condition à la vente des terrains.

Car, dit-on, en procédant par voie d'expropriation seulement du sol nécessaire au tracé de nouvelles voies de communication, comme on l'a fait en France sous le règne de Napoléon III, vous vous bornez à refouler un peu plus loin la population ouvrière ; les terrains placés le long et à proximité de ces voies haussent énormément de prix au point que la construction des logements destinés à la classe ouvrière devient de ce fait impossible, et vous créez une situation plus fâcheuse que celle à laquelle vous prétendez remédier, en refoulant toujours plus loin la partie nécessiteuse de la population.

Cela est vrai et surtout a été vrai. Sous le second Empire on s'est surtout préoccupé de faire vite et grand. Mais si on avait procédé systématiquement, avec plus de mesure, croit-on que la spéculation privée aurait pu construire en temps utile suffisamment de maisons à loyers modestes. On a voulu en quinze ans modifier profondément l'œuvre des siècles ; il en est résulté de grandes souffrances passagères et une insuffisance réelle de logements habitables. Mais le remède est venu, nous le verrons plus loin.

On a encore objecté que l'expropriation cause une hausse des terrains qui force l'ouvrier à s'éloigner. Cela peut être vrai dans nombre de cas, mais est contraire au principe de l'expropriation. Il ne faut pas exproprier si l'on ne veut pas toucher à des situations

acquises. D'ailleurs il importe de faire remarquer que si l'ouvrier se fixe près de l'industriel qui l'emploie, l'industrie est rarement au centre des villes qui appartient plutôt à l'administration, au commerce, à l'instruction, etc. A Paris, l'industrie n'est-elle pas toute dans la périphérie ? Combien d'établissements ont dû quitter la ville pour la banlieue ou la province, en raison du haut prix des terrains et de la cherté du coût de la vie qui amène un renchérissement de la main-d'œuvre.

De plus le quartier où l'air est le moins pur ne saurait convenir à une population qui a tendance à se resserrer.

L'Angleterre et la Belgique ont édicté des lois sur l'expropriation par zones.

La loi anglaise impose aux autorités locales l'obligation de construire sur les terrains expropriés des habitations pour les travailleurs (1).

En exécution de ces dispositions, la municipalité de Londres a démoli tout un quartier ; elle a déplacé 20.000 personnes et construit des logements pour 22.750. Mais elle a déboursé 41 millions de fr., soit près 2.000 fr. par individu ou 10.000 fr. par famille. La

1. Rapprochons de cette institution les conditions imposées par certaines municipalités allemandes qui n'accordent la permission de construire des usines, que si les patrons s'engagent à faire en sorte que des logements suffisants soient mis à la disposition des ouvriers attirés par eux.

dépense a paru forte et une grande tiédeur a remplacé le zèle du premier moment.

Demander 41.000.000 fr. à l'ensemble des contribuables pour loger 4 à 5.000 familles a paru excessif ; visiblement c'est une de ces opérations qui ne peuvent être répétées et le résultat a paru avec raison très mesquin et presque illusoire si l'on songe à l'immense quantité de logements insalubres qui se trouvent dans cette immense agglomération de près de cinq millions d'habitants.

La municipalité de Londres ne s'attendait pas, paraît-il, à de si grands frais, en raison de son intention de ne pas reconstruire elle-même, mais de donner le terrain à emphytéose, à la condition pour les preneurs de construire des habitations salubres et à bon marché. Mais les indemnités d'expropriation accordées par le jury ont été excessives, bien au-dessus des prévisions, et les terrains se sont mal vendus en raison des obligations imposées par le cahier des charges. Ainsi on offrait d'un certain terrain 189.000 fr. à condition d'en pouvoir disposer librement, et 31.000 fr. seulement si l'on devait y construire des maisons ouvrières conformes au type imposé.

Y a-t-il eu progrès ? Les conditions hygiéniques des nouveaux logements sont-elles supérieures à celles des anciens ? Il paraîtrait que non. A l'état neuf ils étaient irréprochables ; mais depuis les nouveaux locataires vivent dans la même saleté, la même promiscuité, les mêmes entassements qu'auparavant.

On a pourvu par des clauses imposées aux acquéreurs à ce qu'il y eût en abondance des ouvertures laissant pénétrer l'air et la lumière, mais les habitants les laisseraient obstinément bouchées.

La municipalité de Glasgow a éprouvé les mêmes inconvénients dans des opérations identiques.

L'act de 1875 a imposé aux municipalités anglaises des obligations tellement onéreuses qu'en 1882, 1885 et 1890 on a dû sensiblement diminuer leurs charges en matière de reconstruction à la suite d'expropriation.

En Belgique, la municipalité de Bruxelles a tenté d'imposer à la compagnie chargée des démolitions nécessitées par les travaux d'assainissement de la Senne, l'obligation de construire un nombre déterminé d'habitations salubres et à bon marché; elle a dû renoncer à insérer cette clause dans le cahier des charges en présence des frais qu'elle aurait entraînés.

IV

Un autre système a été pratiqué presque partout mais sans grande efficacité : l'Etat donnera tous les secours et aides possibles à des sociétés ou à des personnes publiques se proposant la construction d'habitations salubres et à bon marché. Cette aide peut consister :

1^o En fonds prêtés par l'Etat ou les caisses publiques à un taux réduit;

2° En dégrèvements et adoucissements de divers impôts et taxes ;

3° En subventions directes consistant en garanties d'intérêts, fourniture de terrains à prix réduits ou même gratuitement, prise à leur charge par les municipalités de divers frais comme les taxes de voirie et de balayage, les travaux d'égouts, de viabilité, d'eau et d'éclairage, etc.

En Angleterre, une loi du 29 juin 1875 autorise les commissaires des prêts pour travaux publics à prêter aux villes d'au moins 25.000 habitants à 3,5 0/0 pour trenteans et 3,75 0/0 pour quaranteans. L'act du 14 août 1885 rendit ces dispositions applicables à toutes les communes et abaissa le taux de l'intérêt à 3,125 0/0. Depuis 1875 jusqu'à fin 1893 les « local government bodies » auraient emprunté (1) ainsi plus de 150 millions francs pour construire des « artisans dwellings ».

C'est ainsi qu'à Londres, Birmingham, Liverpool Glasgow et nombre d'autres villes, les municipalités sont propriétaires d'immeubles qu'elles exploitent. Mais il est à craindre que très promptement la démocratie ne s'élève contre ces résultats ; conteste la nécessité de l'amortissement, réclame le service de l'habitation au prix de revient et finalement revendique la gratuité. D'ailleurs le capital n'est pas rémunéré, à Glasgow notamment.

1. *Réforme sociale*, 1897, IV, 4^e série, p. 50.

Ajoutons ici que l'act du 18 août 1890 accorde des exemptions de timbre et d'enregistrement aux sociétés ayant pour objet la construction et la mise en location d'habitations ouvrières ; ces exonérations ne concernent que les actes constitutifs et modificatifs, non ceux de la vie journalière.

En France la loi du 30 novembre 1894 permet aux hospices, hôpitaux et établissements charitables et caisses d'épargne d'employer leur patrimoine en construction d'habitations à bon marché, soit directement soit par l'intermédiaire de sociétés dont ils souscriront les actions où à qui ils prêteront des capitaux.

Il ne semble pas qu'en dehors des caisses d'épargne cet appel ait été entendu. Car les immeubles construits par l'administration des hospices de Dunkerque sont bien antérieurs à la loi de 1894.

Quant aux caisses d'épargne plusieurs ont déjà agi en ce sens ; la caisse de Lyon a consenti un prêt à 4 o/o, celle de Marseille à 2,75 o/o ; d'autres à des taux divers assez faibles.

En Belgique, la loi du 9 août 1889 autorise la Caisse générale d'épargne et de retraites, fonctionnant sous la garantie de l'Etat, à employer une fraction de ses fonds disponibles ou prêts destinés à la construction ou à l'achat de maisons ouvrières. L'arrêté du 25 mars 1891 pris par le Conseil général de la caisse fixe les conditions et le taux de ces prêts ; il accorde un taux de faveur aux sociétés de crédit. Le taux est de 2,5 o/o

pour ces dernières et 3 o/o pour les sociétés de construction.

On ne peut qu'approuver le but du législateur d'améliorer le logement de la classe laborieuse en y consacrant des ressources provenant d'elle-même pour une partie importante.

Je ne critiquerai qu'un point et encore n'est-ce qu'une critique de détail. Il ne faut pas que le taux pratiqué soit trop modéré, comme celui consenti par la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique et ceux consentis par la majorité des caisses d'épargne françaises.

Que l'Etat anglais prête à 3,125 o/o aux municipalités; rien de mieux; c'est le taux moyen et même maximum auquel peut prétendre une ville bien administrée en Angleterre ou dans un pays de richesse équivalente. Mais que la Caisse générale belge ou les caisses d'épargne françaises prêtent au taux de 2,5 ou 3 o/o, c'est déraisonnable. On n'ignore pas qu'actuellement le taux courant des prêts en première hypothèque est de 4, 4 1/2 et même 5 o/o sur des immeubles de premier ordre (1). Le taux consenti doit être en raison du risque couru. C'est fausser le marché des capitaux que de pratiquer des taux inférieurs au cours.

1. Cette assertion peut paraître hasardée, mais elle est cependant conforme aux faits. L'auteur a pu, grâce à la bienveillance éclairée d'un notaire de Paris à qui il tient dès maintenant à exprimer sa reconnaissance, établir le relevé

Je ne veux pas laisser passer sans y répondre une assertion de M. Diancourt, rapporteur au Sénat de la loi de 1894. Il déclare dans son rapport que si l'on n'ouvre pas aux sociétés de construction les caisses publiques, la loi sera sans effet parce que ces constructions ne sont possibles qu'en empruntant à un taux inférieur au taux normal des capitaux.

C'est absolument inexact. Dire que l'ensemble des prêts hypothécaires contractés dans son étude dans ces dernières années. En voici le détail.

Années	Nombre total des prêts.	Détail des prêts à					
		6 o/o	5 o/o	4,75 o/o	4,50 o/o	4,25 o/o	4 o/o 3 o/o
1890.....	44	»	10	4	»	»	»
1891.....	20	»	18	»	1	»	1
1892.....	18	»	16	»	»	»	2
1893.....	9	»	5	»	1	1	2
1894.....	19	1	14	»	3	»	1
1895.....	19	»	12	1	5	»	1
1896.....	14	»	11	»	3	»	»
1897.....	9	»	5	»	1	»	3
1898.....	26	»	11	»	2	»	12
1899 (6 mois)	7	»	5	»	2	»	»

On ne peut tirer de conclusion absolue de ce tableau particulier à une seule étude de notaire, mais ce n'en est pas moins une indication sérieuse, car tous ces prêts sont consentis en première hypothèque et sur des immeubles situés à Paris, c'est-à-dire d'une réalisation facile. Nous voyons que la partie la plus importante de ces prêts a été consentie à un taux moyen supérieur à 4 o/o.

Le Crédit foncier de France consent des prêts en première hypothèque à 4 o/o, et encore ce taux est-il inférieur à celui pratiqué il y a quelques années.

dispositions édictées par le législateur de 1893 pour l'obtention des faveurs promises, n'est pas fait pour attirer les détenteurs de capitaux, rien de mieux. Mais il ne faut pas dire que les habitations des classes laborieuses ne peuvent être élevées actuellement sans subvention des pouvoirs publics, car les sociétés anglaises et américaines de construction empruntent à des sociétés des capitaux et aux banques d'épargne (saving banks) qui ne leur font certes pas de cadeaux. La société de Lyon a emprunté ses premiers capitaux à 40/0, et cela ne l'a pas empêché de prospérer.

Les législations belge et française accordent en plus aux constructeurs et aux locataires de maisons salubres et à bon marché des exemptions et des adoucissements en matière fiscale.

La loi belge accorde une exemption permanente de l'impôt foncier, de la construction personnelle, de celles des portes et fenêtres, de l'impôt mobilier et de toute taxe provinciale analogue. Elle réduit de 50 0/0 les droits de mutation, les honoraires des notaires et les droits d'enregistrement des actes de prêt et d'ouverture de crédit.

En ce qui concerne les contributions directes, la loi française ne donne qu'une exemption purement temporaire ; elle consiste dans la remise des contributions foncière et des portes et fenêtres pendant 5 ans, à partir de l'achèvement de la maison.

Des dispositions analogues à celles de la loi belge

sont édictées pour l'exemption de timbre et d'enregistrement des actes relatifs aux sociétés.

Pour les droits de mutation, la loi française se borne à en permettre le paiement en cinq annuités successives.

Quant aux subventions directes consistant en garanties d'intérêt, fournitures de terrains à prix réduits ou même gratuitement, prise à leur charge par les municipalités de divers frais et droits et taxes, cela a été essayé un peu partout, en France, Angleterre, Belgique, Italie, Suisse, etc.

En général les sociétés ainsi subventionnées ont réussi, mais elles sont peu nombreuses et de formation récente, 30 ans au plus.

Ce ne peuvent être que des faveurs individuelles, car le nombre des favorisés finirait par former la partie la plus importante de la population et excéder l'autre partie, celle qui paie des impôts pour assurer le fonctionnement des services publics.

En France une seule société a été jusqu'ici dotée d'une garantie d'intérêt, c'est à Lille. Tout a bien fonctionné pendant une vingtaine d'années, mais ensuite les maisons se sont défranchies, ont vieilli ; les loyers ont baissé. Depuis quelques années la société fait régulièrement appel à la garantie. Cet exemple n'est pas encourageant.

V

Certains économistes, et non des moins autorisés ont pensé que le remède ne consistait pas, ne pouvait pas consister en dispositions d'exemption, en faveurs, en privilèges accordés à quelques-uns aux dépens du plus grand nombre.

En France on accorde aux constructeurs et aux propriétaires d'habitation à bon marché certaines faveurs fiscales, mais à la condition de se soumettre à un système compliqué d'autorisation, de réglementation (1), à tout un échafaudage laborieux de formalisme et de favoritisme décevant. Mais en réalité on retire d'une main ce que l'on donne de l'autre.

En Belgique système analogue mais plus accentué ; on prête des fonds à un taux demesurément bas. C'est là du reste la cause principale du succès obtenu dans ce pays par les sociétés de construction.

En Italie pas de faveur légale, mais en fait l'Etat, les communes, les caisses publiques donnent des subventions de toute nature (2) ?

1. Voir *infra*, p. 68 et suiv.

2. En 1863, sur la proposition de l'ingénieur Tunosi, la ville de Gênes accorde, à une société de construction d'habitations ouvrières, le droit de se servir gratuitement des matériaux de démolition provenant du percement de nombreuses rues. En 1890 elle accorda divers avantages et une subvention de 40 livres par mètre courant à des sociétés coopératives de construction. A Milan la municipalité accorda certaines faveurs

Nous sommes à une époque où on peut répéter le mot de Tacite « *Ubi plurimae leges, pessima respublica* ». C'est une tendance très critiquable de notre temps de vouloir créer des privilèges nouveaux et multiples. On y arrive par des lois spéciales qu'au profit, pense-t-on, de telle ou telle partie de la population, font exception à la législation de droit commun.

On s'aperçoit de temps à autre que les lois générales sont trop formalistes, ou d'une fiscalité trop rigoureuse, ou même plus simplement ont vieilli et que les besoins en vue desquels elles ont été créées n'existent plus et sont remplacés par d'autres. Au lieu de s'appliquer à corriger ce défaut à sa source, dans le texte de la disposition de droit commun on laisse subsister une formule vieillie.

Et on fait une loi spéciale en vue de faits paraissant particuliers et au profit de telle ou telle catégorie de citoyens qui, à l'exclusion de toutes les autres, est appelée à bénéficier d'une atténuation à la rigueur des dispositions de droit commun.

à une société coopérative de construction, comme l'établissement gratuit du gaz ; en 1883 cette même société obtint de l'Etat, grâce à l'appui de M. Luzzati, la vente sanctionnée par le Parlement de 100.000 mètres de terrains à très bas prix payables en trente annuités. A Bologne, à Lonigo, des mesures analogues furent prises.

Les caisses d'épargne de Milan, Bologne, Turin, etc., ont accordé de véritables subventions à des sociétés ayant le même objet. (Rostand, *Les institutions de prévoyance en Italie*).

On ne peut qu'es'élever contre tous ces avantages exorbitants, injustifiables. Que l'on renonce à ce système absolument ; que l'on se pénétre de cette idée qu'il ne doit plus y avoir de privilège, de loi d'exception, que le droit commun est l'asile, le patrimoine de tous, et qu'on ne peut y déroger ! Qu'on sache qu'exempter une catégorie de citoyens des impôts généraux du pays, c'est en quelque sorte leur faire injure.

Nous n'ignorons pas que certains, dans leur généreuse ardeur, s'indignent de la lenteur relative des progrès sociaux.

M. Maurice Charnay (1) trouve insupportable l'idée qu'il faudra peut-être un siècle pour arriver à ce que tous les ouvriers soient logés dans des conditions aussi favorables que celles que remplissent les immeubles de la société philanthropique.

Au congrès de Bruxelles en 1896 MM. Lebon et Oborzniski trouvaient insignifiant le chiffre de 6.500 habitations ouvrières construites en 7 ans sous le régime de la loi belge du 9 août 1889, tandis que 351.000 habitations, selon eux, devraient être améliorées ou remplacées.

Mais on ne peut pourtant prétendre à ce que la terre se transforme du jour au lendemain en un paradis. Si les conditions d'existence de toutes les parties de l'humanité deviennent chaque jour un peu meilleures, c'est tout ce que l'on peut demander.

1. *Op. citée* page 29.

Le remède à cette situation qui peut et qui doit s'améliorer progressivement, les efforts déjà faits et les résultats obtenus le prouvent suffisamment, ce remède ne peut consister qu'en des dispositions générales facilitant la formation et la libre circulation des capitaux, et en conséquence abaissant le coût de la vie. Les faveurs que l'état peut accorder doivent être les mêmes pour tous. Pas de régime d'exception ; le droit commun.

Un exemple topique que l'on n'aurait pas dû oublier aussi vite a été fourni lors de l'enquête qui a précédé le vote de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés. On avait, dans un premier projet adopté au conseil d'Etat, établi des dispositions qui auraient été réservées aux sociétés de coopération. Là-dessus on fit une enquête, on entendit les gérants des principales sociétés coopératives de production, de consommation et de construction. Tous d'un commun accord, demandèrent qu'on ne fit pas pour eux une législation spéciale et des mesures de privilège. Ils voulaient qu'on aplanit les obstacles qui gênaient l'établissement des sociétés, mais pour tout le monde et non pas seulement pour eux.

Dans ces dernières années MM. Jules Simon, Paul Leroy-Beaulieu (1), Yves Guyot, Raffalovich, etc. se sont rencontrés pour affirmer que la modération des impôts généraux serait d'une efficacité plus grande

1. Leroy-Beaulieu *Economiste français*, 1892, II, p. 33.

que toute autre réforme. Améliorer et modérer les taxes de toute nature qui grèvent la propriété immobilière en général, mais surtout diminuer les droits de mutation qui atteignent jusqu'à 7, 5 o/o (1) du prix de vente, et qui avec divers accessoires élèvent le prix de toute mutation de propriété jusqu'à 12 et 13 o/o, telle serait la réforme principale à opérer.

Le congrès de la propriété bâtie de France, tenu à Lyon en 1897, frappé de la mobilité de la population qui habite les logements à faibles loyers, et des frais considérables qu'entraîne l'expulsion des locataires récalcitrants, frais qui s'élèvent à 70 fr. en moyenne et renchérissent d'autant ces loyers, a proposé que, à l'imitation des lois belge (du 9 août 1881), suisse, espagnole et brésilienne, les frais d'expulsion des locataires habitant des logements inférieurs à un certain taux, quatre cents francs par exemple, soient considérablement réduits. Ainsi en Belgique depuis 1881 ces frais ne montent guère qu'à quinze ou vingt francs, chiffre plus en rapport avec les ressources des expulsés.

Il est certain que cette mesure, pour ne régler qu'un point de détail, aurait pour résultat immédiat d'abaisser le loyer des petits logements,

1. Droit de mutation 4 o/o ; de transcription 1,5 o/o. — Ensemble 5, 5 o/o. et avec les décimes 6,875 o/o sans compter les droits fixes. Si le prix n'est pas quittancé dans l'acte, il faut ajouter, 0,625 o/o. Soit au total 7,5 o/o. (*Monde Economique* 6 février 1899).

Les économistes que je viens de citer, s'ils sont hostiles à l'intervention de l'Etat dans le domaine de la concurrence privée, ne sont pas néanmoins partisans du « laisser faire, laisser passer » absolu ; ils réclament au contraire de l'Etat des dispositions générales concernant la salubrité de l'habitation.

Il s'agit de loger sainement et à bon marché les classes laborieuses.

Pour le premier point, la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres est venu combler une lacune ; nous verrons quand nous l'étudierons plus loin que là où elle a été appliquée elle a produit des résultats excellents. Il ne serait besoin que de rendre plus complets les pouvoirs des municipalités et des commissions de logements insalubres, de façon à empêcher absolument l'habitation des maisons dangereuses, voire même en ordonner la démolition sans indemnité au cas où l'insalubrité proviendrait d'un vice de construction, en un mot créer l'expropriation pour cause de salubrité publique.

Quant aux moyens d'assurer le bon marché de l'habitation des classes laborieuses, outre ceux que nous avons eu l'occasion de décrire précédemment, il en est un autre qui a frappé tous ceux qui se sont occupés de notre question.

On a remarqué généralement que le prix des terrains et des immeubles, dans le centre des villes avait acquis une plus-value considérable, destinée, semble-t-il, à

s'accroître encore. La partie de la population qui ne peut consacrer qu'une somme relativement faible à son loyer se voit forcée ou de reserrer son habitation, ou d'émigrer dans la périphérie. Beaucoup ont pris ce dernier parti, suivant leurs employeurs chassés du centre des villes par les mêmes causes. Quant aux ouvriers et employés qui vivent surtout des industries de luxe, le remède à apporter consisterait à faciliter les moyens de communication entre la partie centrale des villes, la périphérie et même la banlieue.

On a beaucoup fait en ce sens ; toutes les municipalités ont énormément augmenté le nombre de leurs lignes d'omnibus et de tramways ; presque partout des chemins de fer métropolitains ont été construits.

Les compagnies de chemins de fer ont accordé de grandes facilités aux travailleurs en leur donnant des parcours à prix réduits.

La compagnie de Lyon la première a créé pour fr. 1,50 par semaine des abonnements spéciaux qui permettent aux ouvriers d'habiter jusqu'à 35 kil. de Paris. L'Est en a fait autant à la gare de la Bastille pour mettre en valeur d'énormes terrains acquis lors de la construction de la ligne. Toutes les compagnies n'ont pas tardé à suivre cet exemple.

En 1897 (1) sur 343.404.984 voyageurs transportés par les compagnies françaises de chemins de fer,

1. *Economiste français*, 1899, I, p. 5.

89.365.064 seulement ont payé le plein tarif ; la proportion des prix réduits a été de 74 0/0.

Durant le cours de la même année, pour la seule compagnie de l'Est, il a été délivré 120.831 cartes d'abonnements à la gare principale de Paris et 146.015 pour la gare de la Bastille. Le mouvement quotidien des ouvriers a été de 6.782 à la deuxième gare et 4.812 à la première. Dans les autres localités industrielles du réseau il a été délivré en 1897, 15.830 abonnements d'ouvriers de plus que l'année précédente.

Sur l'Ouest la même année il a été effectué 4.857.806 voyages au moyens de cartes hebdomadaires qui n'ont produit qu'une recette de 304.000 fr., soit 7 centimes par voyage.

En Belgique le département des chemins de fer délivre des abonnements de semaine aux ouvriers qui habitent à une certaine distance des grandes villes. Le tableau suivant nous montre la progression considérable suivie :

Distances (1)	1890	1891	1892	1893
—	—	—	—	—
1 à 5 kilom. .	126.215	142.058	149.015	161.074
5 à 10 — ...	101.319	113.702	119.186	128.482
10 à 20 — ...	14.648	16.466	17.283	18.648

L'Etat et les administrations locales doivent unir leurs efforts pour faciliter la mise en œuvre de moyens de communication rapides et peu coûteux, car le pu-

1. *Réforme sociale*, 1894, p. 920.

blic ne demande qu'à profiter de ces nouvelles facilités tendant à abaisser le coût de la vie.

Il est certain que ce ne sont pas là des moyens destinés à modifier brusquement la condition humaine, comme en rêvent certains. Mais il est permis de croire que dans un avenir rapproché la condition économique générale se sera améliorée dans une mesure très sensible. A considérer les progrès considérables accomplis dans le cours des soixante dernières années, on ne peut qu'espérer que cette progression se maintienne.

Ce que les lois doivent s'attacher à favoriser c'est la tendance de l'homme à rendre sa condition meilleure ; l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis dont nous parlerons plus loin est là pour nous montrer que le levier le plus puissant de l'humanité, c'est l'ambition, c'est l'amour du gain, et non pas une prétendue aide qui par les conditions qu'elle implique se transforme rapidement en une oppression qui frappe de stérilité les efforts individuels.

CHAPITRE II

LA QUESTION DU LOGEMENT EN FRANCE

Section I. — Intervention du législateur

§ 1. — *Dispositions réglementaires*

A toutes les époques et dans tous les pays on s'est préoccupé de la salubrité générale.

A Rome, au dire de Strabon, Auguste et après lui Néron avaient réglementé certaines matières qui rentrent dans ce que nous appelons la grande voirie, comme la hauteur des maisons, la proximité des constructions, etc.

Au cours de l'histoire de notre pays les capitulaires de Charlemagne, les édits royaux, contiennent des dispositions concernant l'hygiène générale (1). Nous voyons en 1395 le procureur du roi au Châtelet (2) éloigner du centre de Paris certaines indus-

1. Jourdan, *Législation sur les logements insalubres*, page 37.

2. Fagniez, *Etudes sur l'industrie et les classes indus-*

tries dangereuses pour la santé publique, comme la teinturerie, la mégisserie, la boucherie, etc.

Au ^{xvii}^e siècle, François Myron, prévôt des marchands de Paris, se mettait en opposition directe avec le roi Henri IV qui voulait rebâtir Paris sur un plan nouveau en supprimant les habitations malsaines et en reléguant les populations ouvrières dans des quartiers spéciaux (1).

Au siècle suivant, Louis XIV ordonnait le pavage des principales rues de Paris et manifestait l'intention de surveiller lui-même les travaux exécutés.

Les différentes coutumes, les arrêts des Parlements s'occupaient de la salubrité, certaines de leurs dispositions sont encore en vigueur comme l'article 193 de la coutume de Paris, un arrêt du Parlement de Paris du 13 septembre 1533 et l'édit de novembre 1539 réglant la question des privés, etc.

Mais presque toutes les dispositions de cette époque ne concernaient que l'hygiène générale, sauf quelques textes comme ceux que nous venons de citer. Ce n'est guère que depuis 1869 que le législateur s'est effectivement et avec suite occupé de la salubrité de l'habitation proprement dite.

Les lois du 14 décembre 1789, 16-24 août 1790, 19-trielles à Paris (Bibliothèque de l'école des Hautes études, 33^e fascicule).

1. Bertrand, *Logement de l'ouvrier et du pauvre en Belgique*, p. 208,

22 juillet 1791 remplacées par celles des 28 pluviôse an VIII et 5 avril 1884 arment l'autorité locale de pouvoirs ne concernant en réalité que la voie publique, sauf en temps d'épidémie où le maire peut prendre toutes mesures d'urgence (1).

D'autres dispositions comme l'ordonnance royale du 7 août 1822 (2), qui a établi un conseil supérieur de santé, l'arrêté du 18 décembre 1848 qui a créé dans chaque chef-lieu de département et d'arrondissement un conseil d'hygiène publique et de salubrité ont pour objet de créer des centres d'étude, des moyens propres à assurer la salubrité publique, mais ce ne sont que des organes consultatifs, ils n'ont aucun pouvoir.

Jusqu'en 1850 on n'avait pas osé édicter de règles s'appliquant à l'habitation proprement dite ; on considérait l'intervention du législateur en cet ordre d'idées comme une atteinte au droit de propriété. C'était aux particuliers à discerner si les locaux occupés par eux étaient favorables à leur santé, sinon à ne pas les occuper.

1. L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 vise « la démolition ou la réparation de bâtiments menaçant ruine ». La loi des 16-24 août 1789 y ajoute « le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distributions de secours nécessaires les accidents et fléaux calamiteux tels que... les maladies épidémiques ou contagieuses ».

2. Modifié par divers décrets dont le dernier, en date du 18 janvier 1889, remplace ce conseil par le comité consultatif d'hygiène publique.

L'ordonnance du 20 novembre 1848 (remplacée par celle du 20 décembre 1853) fut la première en cet ordre d'idées, à savoir que si les particuliers ne veulent ou ne peuvent prendre les mesures nécessaires pour ne pas nuire à leurs voisins, l'administration doit suppléer à leur incurie et à leur mauvais vouloir.

Une fois le principe admis on ne tarda pas à en tirer des applications plus étendues.

Le 17 juillet 1848 M. de Melun présenta à l'Assemblée nationale un projet de loi contenant les dispositions suivantes :

1^o Pouvoir pour les villes de forcer les propriétaires de maisons insalubres à les assainir, sinon de les fermer par voie d'autorité.

2^o Expropriation pour cause d'utilité publique des maisons dont l'insalubrité serait due à une cause extérieure.

3^o Désignation après enquête faite par un jury *ad hoc* des logements insalubres et des réparations à faire dans un délai fixé par l'administration, sinon fermeture.

4^o Le préfet pourra aider les communes à se procurer les ressources nécessaires en leur permettant de s'imposer de deux centimes extraordinaires.

C'est ce projet de loi qui est devenu la loi du 13 avril 1850 sauf certaines modifications.

Dans l'état actuel la question se pose ainsi :

I. Tout Conseil municipal peut nommer une com-

mission de logements insalubres qui a pour mission :

1^o De rechercher et d'indiquer les mesures d'assainissement à faire exécuter ;

2^o De déclarer quels sont les logements insalubres.

II. Cette commission se borne à faire un rapport sur les faits énoncés et l'adresse au Conseil municipal qui seul a pouvoir d'ordonner les travaux nécessaires pour rendre salubres les logements reconnus malsains et ce, dans un délai fixé. Il faut aussi défendre la location pour l'habitation des lieux non susceptibles d'amélioration.

La sanction consiste en une amende.

Partout où elle a été appliquée, cette loi a produit d'excellents résultats (1).

Je ferai remarquer en passant que :

1^o La création de commission de logements insalubres n'est que facultative pour les conseils municipaux ; aussi ne se sont-ils pas montrés toujours très empressés.

En 1850 il y avait 228 commissions en 26 départements, en 1858 il y en avait 520 en 43 départements. En 1878 huit à dix communes mettaient seules les prescriptions de la loi à exécution ; en 1883 il n'y avait plus que cinq villes ayant des commissions en exercice (Paris, Lille, le Havre, Roubaix et Tourcoing).

1. A Paris, la commission des logements insalubres de 1851 à 1888 inclusivement, a fait 76.958 visites ayant donné lieu à des rapports. De 1872 à 1888 42.394 affaires soulevées par elle ont été terminées (Jourdan, *op. cit.*, p. 59).

2° Les commissions ne peuvent s'occuper de l'habitation par le propriétaire, ni des loueurs industriels où s'accomplit le travail. Elles n'ont pas pouvoir pour interdire ni l'habitation par le propriétaire, ni le simple accès des locaux malsains,

Je n'insisterai pas plus longtemps ayant déjà parlé précédemment de ce point, et j'arrive directement aux lois destinées à favoriser la construction de maisons salubres.

§ 2. — *Subventions et exonérations.*

L'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII exempte de l'impôt foncier pendant trois années les maisons, fabriques et manufactures nouvellement construites. Cette exemption a été maintenue par la loi du 3 août 1890.

L'article 8 de la loi du 13 avril 1850 exempte des portes et fenêtres pendant trois ans les ouvertures pratiquées dans les immeubles en exécution des injonctions de la commission des logements insalubres.

Ces faveurs s'appliquent à l'ensemble des immeubles ; le législateur était alors pénétré de cette idée que tout le monde a également droit à sa protection.

Les lois dont nous allons maintenant parler sont au contraire empreintes d'un esprit d'exclusivisme très marqué ; elles n'accordent de faveurs qu'à ceux qui sont supposés en avoir le plus besoin.

Un décret du gouvernement provisoire du 13 juillet 1848, dans le but de favoriser la construction de maisons destinées à des logements ouvriers, accordait une remise de l'impôt foncier et des portes et fenêtres, à celles de ces maisons dont la construction aurait été commencée avant le premier janvier 1849, à la condition que, les plans, devis et emplacements projetés aient été approuvés par l'administration,

Cette loi passa inaperçue en raison des circonstances troublées qui arrêtaient alors la vie économique de la France et le principe qui l'inspirait ne fut de nouveau mis en pratique que quarante ans après.

La loi du 30 novembre 1894 (modifiée par celle du 31 mars 1896) a créé toute une organisme spécial jouissant d'une vie propre en vue de susciter en France la construction et la mise en location de logements sains et à bon marché destinés à la classe ouvrière, et de faciliter l'acquisition par celle-ci et la conservation d'habitations destinées à abriter le foyer familial.

Les articles 1, 2, 3, 4, et 14 ont créé tout un corps administratif.

Il est institué auprès du ministre du commerce, un conseil supérieur des habitations à bon marché chargé d'étudier les dispositions à introduire en vue de faciliter la construction de logements économiques.

Sur la proposition de cette assemblée et après avis du conseil général, il peut être créé par décret du Président de la République dans chaque département

un ou plusieurs comités des habitations à bon marché. Ceux-ci ont pour mission (art. 1^{er}) « d'encourager la
« construction de maisons salubres et à bon marché,
« soit par des particuliers ou des sociétés, en vue de
« les louer ou de les vendre à échéance fixe ou par
« paiements fractionnés à des personnes n'étant pro-
« priétaires d'aucune maison » — et de (art. 2) « faire
« des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture,
« distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder
« des encouragements pécuniaires, et plus générale-
« ment employer les moyens de nature à provoquer
« l'initiative en faveur de la construction et de l'amé-
« lioration des maisons à bon marché ».

Ces comités ont la personnalité civile comme établissements d'utilité publique ; toutefois ils ne peuvent posséder d'autre immeuble que celui qui leur sert de lieu de réunion. Les frais nécessités par leur création et leur fonctionnement peuvent être mis par le conseil général à la charge du budget départemental.

Leurs membres sont nommés, savoir : un tiers par le conseil général parmi les conseillers généraux, les maires, les membres des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures ; les deux autres tiers par le préfet qui les choisit tant
« parmi des personnes spécialement versées dans les
« questions d'hygiène, de construction et d'économie
« sociale que parmi les membres des sociétés de cons-
« truction d'habitations à bon marché, des sociétés mu-

« tuelles de prévoyance et d'épargne, et des syndicats « professionnels » (art. 4 de la loi).

En cas de dissolution leur actif pourra être dévolu sur avis conforme du conseil supérieur, aux sociétés de construction, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription.

La loi du 30 novembre 1894 accorde diverses faveurs et immunités fiscales tant aux constructeurs de ces maisons qu'à ceux qui les habitent.

Les maisons collectives ou individuelles destinées à être louées ou vendues et celles construites directement par les intéressés eux-mêmes sont affranchies pendant cinq ans à compter de leur achèvement, de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres (1), à la condition que les plans aient été préalablement approuvés par le comité du ressort et que le taux des locations ne dépasse pas de plus de 1/10 un maximum variable selon les localités (art. 5), calculé déduction faite des charges de salubrité (eau, vidange, etc.), d'assurance contre l'incendie et sur la vie (2).

1. Cette exonération de l'impôt foncier n'est guère qu'une extension de deux années de celle consentie par la loi du 3 frimaire an VII.

2. Art. 11, dernier alinéa, loi du 30 novembre 1894, modifié par celle du 31 mars 1896.

Dans les communes au-dessous de 1.000	h.	90 fr.
— — de 1.001 à 5.000	—	150
— — — 5.001 à 30.000	—	170
— — — 30.001 à 200.000	}	— 220
et dans celles situées dans un rayon de 40 kilomètres de Paris.		
Dans les communes de 200.000 hab. et au-dessus		300
A Paris		375

Les sociétés de construction et de crédit sont affranchies de la taxe des biens de main-morte, quelle que soit leur forme, sauf pour les maisons exploitées ou mises en location par elles.

Dans les ventes de maisons individuelles, lorsque le prix sera stipulé payable par annuités, la perception des droits de mutation pourra avoir lieu en cinq fractions annuelles dont la première sera exigible lors de l'enregistrement de l'acte.

Pour pouvoir jouir de ce tempérament l'acquéreur doit produire un certificat du maire certifiant qu'il ne possède pas d'autre immeuble dans la commune et que la valeur de celui qu'il achète ne dépasse pas le maximum fixé par la loi.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donne lieu qu'à la perception du droit fixe de 3 fr.

Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des sociétés de crédit et de construction sont dispensés de timbre et enregistrés gratis, de même que les pouvoirs en vue des assemblées générales.

Les mêmes sociétés sont dispensées de toute

patente, de l'impôt de quatre pour cent sur le revenu attribué aux actions et parts d'intérêts, à la condition que les statuts imposent aux titres la forme nominative et seulement lorsque le capital constaté par le dernier inventaire n'excèdera pas 2.000 fr. par associé ! (1)

Pour avoir droit à ce traitement de faveur il est nécessaire que la société se livre exclusivement à la construction et à la vente de maisons à bon marché. De plus, elle doit limiter son dividende à un taux maximum que le décret du 21 septembre 1895 a fixé à 4 o/o. Ce taux n'est pas un maximum annuel ; les dividendes qui n'auraient pas été distribués en tout ou partie les mauvaises années peuvent être complétés pendant les années productives (2).

Pour assurer à la nouvelle institution des résultats pratiques, le législateur a pris des mesures afin de consacrer des capitaux d'une certaine importance à l'édification de maisons construites selon le vœu de la loi, c'est là l'objet de l'article 6 qui laisse aux bureaux de bienfaisance, hospices et hopitaux la faculté d'em-

1. Dans l'exposé de la partie fiscale de la loi de 1894, l'auteur s'est inspiré du remarquable rapport fait à la Chambre des notaires de Paris par MM. Lindet, Pérard et Cotelle. Il est heureux d'exprimer sa gratitude à M. Lindet, notaire à Paris, qui a bien voulu lui communiquer ce rapport qui n'était pas destiné à la publicité.

2. Pour l'étude de la dérogation apportée au Code civil par l'art. 8 de notre loi, voir la seconde partie de cet ouvrage.

ployer le cinquième de leur patrimoine, soit à construire directement des habitations salubres et à bon marché, soit à consentir des prêts hypothécaires aux sociétés de construction et de crédit.

La caisse des dépôts et consignations peut dans la même proportion employer partie de la réserve constituée par elle et provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne en obligations négociables des mêmes sociétés.

Antérieurement à différentes reprises le gouvernement a subventionné directement soit avec les fonds du budget soit avec ceux de caisses privées sous sa dépendance la construction d'habitations salubres et à bon marché. Le chef de l'Etat y a contribué plusieurs fois de sa fortune personnelle.

En 1852 le gouvernement impérial résolut de consacrer 10.000.000 de fr. à l'amélioration de l'habitation ouvrière. Trois cent mille francs furent alloués à la société créée à Mulhouse par André Kœchlin et lui servirent à faire sa viabilité générale et un square. Quatre millions furent donnés en subvention à des entrepreneurs qui s'engagèrent à construire des maisons sur plans approuvés par l'administration et contenant des logements de 200 fr. de loyer annuel au plus. La subvention accordée devait représenter le tiers de la valeur des constructions édifiées. Deux millions servirent à construire boulevard Maras des maisons qui en réalité ne sont pas des habitations ou-

vrières. Deux millions seulement furent affectés à la construction de maisons composées de petits logements loués chacun 200 fr. au maximum ; c'étaient les cités ouvrières ; c'étaient d'horribles casernes que le choléra se chargea de nettoyer en dévorant leurs habitants. Le restant du crédit servit à construire les écoles de Vincennes et du Vésinet.

A la suite de ses essais qui engloutirent inutilement des capitaux importants et qui n'ont servi en rien à la classe ouvrière, le gouvernement résolut de s'abstenir désormais.

Néanmoins cette mauvaise impression s'effaça peu à peu.

Les décrets des 18 août 1888 et 4 février 1889 permirent à la Caisse d'épargne de Marseille de consacrer 160.000 fr. à la construction directe d'immeubles salubres et économiques destinés à la classe ouvrière, de prêter 20.000 fr. à une société de construction et d'employer 70.000 fr. en prêts hypothécaires de 6 à 7.000 fr. à des ouvriers laborieux construisant eux-mêmes leurs maisons.

L'art. 10 de la loi du 20 juillet 1895 permet aux Caisses d'épargne d'employer un cinquième de leur fortune personnelle et la totalité de leur revenu annuel en acquisition et construction d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires aux sociétés de construction et de crédit et en obligations de ces sociétés.

Le législateur a pensé qu'il allait déterminer un

afflux de fonds considérables qui seraient consacrés à l'amélioration des conditions d'habitation des ouvriers.

Quels ont été les résultats obtenus ?

La Caisse des dépôts et consignations n'a encore rien prêté, car elle exige l'interposition d'une tierce personne entre la société emprunteuse et elle, et ce tiers a fait jusqu'ici défaut.

Mais il s'est fondé en décembre 1898, sous les auspices de la société française d'habitations à bon marché, la « *société de crédit des habitations à bon marché* », sous la présidence de M. Jules Siegfried au capital de 500.000 fr.; cette société a pour objet exclusif d'employer ses ressources financières en obligations négociables des sociétés de construction d'habitations à bon marché. Elle servira d'intermédiaire entre la Caisse des dépôts et consignations et les sociétés particulières; elle cautionnera les avances faites.

Déjà parmi les caisses d'épargne privées, celle de Marseille avait placé de cette manière au 31 décembre 1897 la somme de 610.167 fr. 16 aux taux de 2,75 o/o.

Les caisses de Paris et de Douai ont pris des obligations de sociétés d'habitations à bon marché, l'une pour 35.000 fr. à 3,25 o/o, l'autre pour 60.000 fr. à 3 o/o.

La caisse de Lyon a pris pour 1.500.000 fr. d'actions d'une société à qui elle avait fait à l'origine un prêt aujourd'hui remboursé de 400.000 fr. à 4 o/o.

Certaines caisses ont construit directement ou ont formé le projet de le faire.

C'est ainsi que la caisse de Marseille a consacré 456.355 fr. 06 à la construction d'habitations à bon marché.

Celle de Chartres sur la proposition de M. Plassard maire et d'accord avec le conseil municipal, a conçu un vaste projet de démolition de vieilles maisons absolument insalubres et de leur remplacement par des constructions hygiéniques.

Celle de Blois a consacré une première mise de 24.276 fr. 73 à l'acquisition de terrains destinés à la construction d'habitations ouvrières. Son projet comporte l'emploi échelonné de la presque totalité de sa fortune personnelle qui peut être consacrée à des placements de ce genre.

La Caisse d'épargne de Troyes vient de décider d'employer une première somme de 80.000 francs à construire des maisons individuelles destinées à être vendues par annuités. Une somme de 20.000 francs sera employée en prêts hypothécaires de 5.000 francs chacun au maximum, consentis à des particuliers qui voudraient construire leur habitation eux-mêmes, mais à la condition de se soumettre au contrôle et à la surveillance de la caisse à qui les plans et devis devront être soumis.

Au 31 juillet 1896 la fortune personnelle des caisses d'épargne dépassait 105.000.000 francs ; une somme

de 21.000.000 francs pouvait donc être ainsi placée. Au 31 décembre 1897 environ 2.750.000 francs y avaient été consacrés, ce qui est considérable pour une période de deux ans.

C'est là une mesure des plus généreuses inspirée par un sentiment de haute prévoyance que de permettre aux institutions charitables de consacrer partie de leurs ressources au relèvement des classes peu favorisées.

Les caisses d'épargne qui rendent tant de services aux gens de condition peu aisée, leur en rendront de nouveaux et de plus importants, en leur assurant une habitation saine et peu coûteuse sans leur demander aucun sacrifice (1).

Le seul reproche que l'on puisse faire est que les caisses d'épargne, mues par un sentiment de charité que l'on peut admirer mais qui n'en est pas moins critiquable, consentent leurs prêts à 2,75 o/o, 3 o/o et 3,25 o/o, alors que le taux courant est au moins de 4 o/o.

Qu'elles emploient 20 ou 25 millions de francs ainsi, elles ne peuvent penser qu'elles remplaceront tous les logements insalubres de France. En permettant à leurs

1. On peut rapprocher de cette combinaison de celle qu'emploient les « équitables Pionneers de Rochdale » qui construisent des maisons à leurs adhérents sans que ceux-ci aient aucun déboursé à faire ; les remises consenties par les fournisseurs suffisent pour ce résultat.

emprunteurs, en raison des facilités de crédit accordées, de construire au-dessous du prix de revient normal et en conséquence de louer au-dessous du cours, ou en se contentant d'une rémunération insuffisante, elles empêcheront par l'avilissement des loyers les particuliers de construire de nouvelles habitations.

Elles doivent jouer vis-à-vis des constructeurs de maisons destinées à la classe ouvrière le rôle que joue la caisse d'assurance en cas de décès vis-à-vis des compagnies d'assurances sur la vie, un rôle d'initiatrice. Elles doivent, par l'action d'une concurrence raisonnable, les amener à se contenter d'une rémunération modeste mais non leur rendre impossible l'exercice de leur industrie.

Il ne semble pas que les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux aient usé jusqu'ici des facilités accordées par le législateur. L'administration des hospices de Dunkerque a bien fait construire des immeubles pour loger des ouvriers, mais en 1860, bien avant, par conséquent.

Section II. — Sociétés et fondations philanthropiques

M. Benjamin Delessert avait indiqué au terme de sa vie, dans une sorte de testament, les fondations qu'il serait utile de faire à Paris et signalait surtout la

construction et l'amélioration des maisons dans lesquelles on logerait le plus sainement et le plus commodément possible des ouvriers et de pauvres familles.

Dans cet ordre d'idées nous trouvons au premier rang la société philanthropique de Paris, présidée par le prince d'Arenberg. En 1888 MM. Michel et Armand Heine firent à cette société don d'une somme de 750.000 francs pour construire des logements destinés à la classe ouvrière ; les bénéfices devaient être accumulés et employés à de nouvelles constructions.

La société a pu construire, avec le produit de la donation, trois maisons boulevard de Grenelle, avenue Saint-Mandé et rue Jeanne d'Arc, en tout 137 logements. Elle a calculé ses loyers sur le pied de 4 o/o de revenu net qu'elle met en réserve ; elle a pu construire ainsi une quatrième maison.

De plus, grâce à la générosité de M. Gouin, elle a construit à Clichy un hôpital et 65 logements salubres d'une valeur de 200 à 300 francs.

L'association protestante de bienfaisance, fondée en 1825 et reconnue d'utilité publique le 6 mars 1875, avait dès 1843 pris à bail à Paris trois maisons qu'elle sous-louait à prix coûtant. En 1890 elle a acquis un terrain rue Vauvenargues et y a dépensé en constructions 140.045 francs. Elle demande à ses locataires 3,68 du capital engagé.

Il y a encore d'autres sociétés qui ont pleinement

le caractère de fondations charitables ; ce sont celles qui fonctionnent sous le régime de la loi du 30 novembre 1894 (modifiée par celle du 31 mars 1896). Ce caractère ressort de l'art. 11 qui leur a imposé la limitation de leur dividende à un maximum (1) pour pouvoir jouir des avantages conférés. L'art. 9 du décret du 21 septembre 1895 rendu en exécution de l'art. 14 de la loi exigeait en plus que lors de l'expiration ou de la dissolution anticipée de la société, l'actif net restant après le paiement du passif et le remboursement des actions fut attribué à une société analogue (2).

Nous voyons ici complètement banni l'esprit de spéculation, c'est-à-dire l'esprit de progrès. Les actionnaires, en réalité, sont des donateurs, car ils subissent seulement les mauvaises chances de la société. Si celle-ci prospère, leur rémunération ne sera jamais bien élevée. Ils peuvent subir des pertes, mais les bénéfices leur sont enlevés.

Aussi les capitaux n'ont-ils mis aucun empressement à s'engager dans cette voie.

Au 31 décembre 1897 nous trouvons 41 sociétés existantes ou en formation ayant demandé ou obtenu l'approbation de leurs statuts par le Conseil supérieur.

1. Le décret du 21 septembre 1895 fixe ce maximum à 4 o/o.

2. Il est vrai que la loi du 31 mars 1896 a supprimé cette dernière exigence, mais l'argument n'en a pas moins sa valeur. Cette disposition fait ressortir l'esprit dont étaient animés les promoteurs de la loi.

Elles réunissaient un capital de 4.581.590 francs dont 3.130.190 francs pour les 28 sociétés anonymes et 1.451.400 francs pour les 13 sociétés coopératives (1). Le capital versé ne doit pas dépasser le tiers ou la moitié ; c'est peu en plus de 3 ans.

Ce sont les résultats de cette fameuse loi qui devrait faire entrer la question du logement dans une phase nouvelle et faire prospérer en France les sociétés de construction comme les building societies en Angleterre.

Il est très certain qu'avec moins de réglementation, partant plus de liberté, les résultats auraient été tout autres. Quel attrait peut-il y avoir pour les capitaux à participer à cette sorte d'affaires ; ils courent tous les risques et en aucun cas ils n'ont droit à un bénéfice en rapport avec les chances possibles de perte ou seulement de moins-value.

Parmi les sociétés ayant un caractère philanthropique accentué, nous trouvons encore les sociétés de Mulhouse et de Lyon.

Mulhouse avec son industrie florissante et remarquablement progressive avait connu les entassements de population ouvrière et tous les maux qu'ils engendrent. Elle avait essayé tous les remèdes. Enfin, le 13 juin 1853, se constitua la « Société mulhousienne

1. Rapport pour 1897 au conseil supérieur des habitations à bon marché.

des habitations ouvrières » au capital de 300.000 fr. rapidement porté à 600.000 francs et une subvention de 300.000 francs (1) ; elle résolut de donner à chaque famille une habitation séparée. Cette société a joui d'une renommée énorme ; elle a été citée comme faisant faire un pas décisif à la question du logement. Or quels résultats a-t-elle obtenus ?

En 25 ans environ elle a construit et vendu un millier de maisons individuelles entourées d'un jardin. Si la défense de sous-louer, par elle imposée, avait été observée et nous avons vu qu'il n'en était rien (2), il y aurait au maximum 4 à 5.000 personnes logées sagement sur un total de 80.000 habitants dont le tiers au moins était dans des conditions d'habitation déplorable.

Et la société s'est dissoute parce que, de l'aveu de son président, elle était incapable de recommencer une tâche semblable à celle déjà accomplie.

La société lyonnaise des habitations ouvrières a été fondée en 1886 par MM. Aynard, Mangini et Gillet, au capital de 200.000 fr. porté dans la suite par augmentations successives à quatre millions de francs. La Caisse d'épargne du Rhône a fourni 1,000,000 de francs. Les hospices de Lyon, lui ont donné à emphytéose un grand terrain à un prix très bas, sous la condition qu'à

1. V. page 71.

2. V. page 26.

l'expiration du bail les constructions édifiées deviendraient sa propriété. La société a réalisé 20 à 30 o/o d'économie grâce à cette aide et au concours d'un ingénieur qui a mis gratuitement à son service sa science et son temps. La société n'a guère eu à supporter que le prix des matériaux de construction, les autres concours ayant été gratuits ou peu s'en faut. Aussi a-t-elle pu louer ses logements à des prix inférieurs de 25 à 30 o/o à ceux du voisinage.

La société lyonnaise a donné et donne des résultats très satisfaisants, mais elle profite d'un concours spécial de circonstances auquel nulle autre société ne peut prétendre. Elle a pu faire baisser les loyers des vieilles maisons dans son rayon d'action, mais n'aurait-elle pas en obtenant ce résultat découragé les particuliers qui n'ayant pas les mêmes facilités de bon marché sont réduits à leurs propres forces.

En résumé les sociétés et fondations philanthropiques en France ont mis à la disposition des classes laborieuses, sept à huit mille logements en maisons individuelles, c'est-à-dire ont logé de trente à quarante mille individus.

Ce que l'on peut dégager de cette constatation c'est que l'esprit de bienfaisance est absolument incapable de résoudre la question du meilleur logement ; il y est mal préparé. Les sociétés qui ont réussi n'y sont parvenues qu'en vertu de circonstances particulières leur permettant d'abaisser leur prix de revient. Quand

elles luttent à armes égales avec les particuliers elles n'obtiennent pas de meilleurs résultats, elles éprouvent les mêmes déboires (1).

Section III. — De la ville de Paris.

§ 1. — *Avantages conférés aux locataires de petits logements*

La municipalité de Paris s'est montrée très généreuse à l'égard des locataires de petits logements.

Par application des art. 12, 18 et 20 de la loi du 21 avril 1882 elle n'exige pas le paiement de l'impôt mobilier des locataires habitant des logements d'une valeur matérielle de 400 fr. (soit 500 fr. de loyer réel). Toutefois cette exemption n'est pas applicable : 1^o aux personnes ayant un simple pied à terre à Paris ; 2^o aux propriétaires logés ou non dans leur propre maison, imposés au rôle foncier de Paris et dont l'indigence n'est pas régulièrement constatée ; 3^o aux patentés dont le loyer d'habitation réuni au loyer industriel atteint 400 fr.

Le montant de ces dégrèvements est prélevé sur le produit des octrois de Paris, nous en reparlerons bientôt.

1. Comme les sociétés d'habitations ouvrières de Lille et de Saint-Denis.

Tous les ans la ville de Paris met à la disposition des commissaires de police une somme qui fixée à l'origine à 50.000 fr. a été réduite depuis à 15.000 fr., pour venir en aide aux locataires de petits logements expulsés de leur domicile. Si le crédit a été réduit, cela tient à ce que l'on a remarqué que beaucoup de locataires, après avoir reçu congé, seraient partis volontairement mais préfèrent être expulsés judiciairement, car les commissaires de police ne donnent pas l'indemnité de 25 fr., aux locataires qui quittent amiablement.

En plus le Conseil municipal de Paris vote chaque année un crédit pour la distribution de bons de logement aux indigents (20.000 fr. en 1896).

§ 2. — *Historique et propositions diverses.*

Les propositions qui ont été faites au Conseil municipal de Paris pour résoudre la question du logement des classes nécessiteuses sont innombrables.

En 1882 sévit une crise aiguë à Paris. Beaucoup d'étrangers y étaient venus pendant la période de prospérité qui précéda le krach de l'Union Générale ; la population avait énormément augmenté et la difficulté qu'éprouvaient les nouveaux venus à se loger était très grande. De nombreuses ruines avaient été provoquées et avaient dévoré des capitaux importants qui

normalement auraient servi à édifier les maisons nécessaires.

Depuis la proposition faite par A. Manier, conseiller municipal, qui consistait en l'expropriation générale de tous les propriétaires de Paris qui auraient été remboursés en obligations amortissables, et en la socialisation du sol les projets se comptent par dizaines. Ils sont tous entachés d'un esprit de vague socialisme, conscient ou non, et consistant en la fixation d'un maximum de loyer, ou en exemption totale de toutes charges pour les maisons dont les loyers ne dépasseraient pas un certain chiffre, ou en ventes de terrains par la ville avec obligation pour les acheteurs de les construire et de les donner en location dans des conditions données de bon marché. Aussi ne nous attarderons-nous pas à les examiner tous en détail.

En 1883 à la suite de cette pluie de projets merveilleux une commission fut nommée par le Conseil municipal pour les examiner. Le rapporteur M. Villard conclut en ces termes : « Les constructions entreprises par la ville coûtent toujours fort cher ; en outre celle-ci rencontrerait des difficultés considérables dans leur exploitation. Les économies ne lui sont pas permises et là où tel propriétaire saura trouver le revenu de son capital, elle se trouvera en déficit ».

La commission concluait à ce que le Conseil municipal accordât une garantie d'intérêts, correspondant

à l'édification de logement à bon marché pour 30.000 personnes en 3 ans ; elle évaluait la somme à dépenser à 90.000.000 fr.

Aussitôt diverses propositions sérieuses furent faites à la ville.

La Banque populaire offrait de construire des immeubles pour 50.000.000 fr. avec une garantie d'intérêt de 4 o/o.

Un entrepreneur M. Winder, ingénieur des arts et manufactures, offrit de construire des maisons ouvrières au moyen d'avances faites par la ville, l'Etat ou le Crédit foncier jusqu'à concurrence de 80 o/o de la valeur des immeubles ; il fournissait les 20 o/o restant. La ville pouvait prendre ses lieu et place en lui remboursant ses capitaux avec intérêts à 5 o/o.

M. Cacheux, ingénieur des arts et manufactures, un des hommes qui a le plus fait en France pour avancer d'une manière pratique la solution de la question du logement, offrit de construire sur un plan donné des terrains lui appartenant et de donner en location les logements à un prix fixé par le cahier des charges, si la ville prenait à son propre compte les frais de percement de rues nouvelles, viabilité, etc.

Le Conseil municipal chargea le préfet de la Seine d'étudier la question.

En conséquence, ce dernier signa avec les ministres de l'intérieur et des finances un projet de convention à faire ratifier par le Parlement et le Conseil municipal et contenant deux articles :

Le premier relatif à la Ville de Paris consistait à faire prêter par le Crédit foncier au taux de 5 o/o l'an, 65 o/o de la valeur d'immeubles dont tout ou partie serait affectée à des logements de 150 à 300 fr. La Ville de Paris aurait garanti l'amortissement de ces emprunts.

Le deuxième chapitre était relatif aux départements, la combinaison était la même mais s'appliquait à des maisons de 4 à 10.000 fr. L'Etat et les communes auraient garanti les emprunts.

Le projet comportait de copieuses exemptions d'impôts, de taxes municipales, etc.

Fort heureusement aucun de ces projets n'eût de suite ; car pour le dire en passant, si l'Etat se met en frais de garanties d'intérêts et d'exemptions d'impôts pour assurer aux ouvriers le logement à bon marché, il devra prendre des mesures semblables pour leur procurer à bon compte les subsistances qui ne sont pas moins nécessaires que le logement.

Le Conseil municipal eût la sagesse de se rallier aux paroles éclairées de M. Jobbé Duval : « Toute assemblée élue qui touche à des questions de ce genre « outrepassé ses droits et empiète sur la liberté individuelle. Pas un homme de bon sens ne comprendra « que nous sortions du domaine municipal et qu'au lieu de nous occuper de la ville de Paris, nous perdions notre temps à leurrer la classe ouvrière « d'espérances irréalisables ».

Pendant que la commission étudiait, les effets de la crise concernant les petits logements s'atténuaient d'une façon assez sensible pour n'avoir plus à faire intervenir les pouvoirs publics. La spéculation fit sortir de terre un nombre considérable de maisons composées de petits logements, tant dans Paris que dans la banlieue immédiate.

C'est ainsi que M. de Madre construisit en quelques années des maisons où il loge 5.000 personnes. Une société d'entrepreneurs construisit 96 maisons à étages sur la butte Montmartre (1).

M. E. Cacheux qui a tant contribué à faire progresser la solution de notre question par la parole, par la plume et surtout par l'action, a de 1879 à 1889 exploité 447.000 m. de terrains à Paris et dans la banlieue ; il a construit 237 maisons de 5.500 fr. à 19.000 fr. qu'il a vendues avec facilités de paiement. Après enquête l'Académie lui a décerné un prix Monthyon.

1. Pareille crise suivie du même dénouement s'était passée à Berlin. En 1876 lors de la crise de spéculation qui suivit la guerre franco-allemande, 163 familles durent camper dans la banlieue de Berlin et se construire une cité de planches hors la porte de Kottbus ; 600 autres familles, sans abri, durent être logées dans des établissements publics. Il vint ensuite une période de spéculation effrénée sur les immeubles ; 78 sociétés immobilières construisirent à Berlin de nouveaux et immenses quartiers ; des centaines de rues furent percées ; plus de 20.000 habitations s'élevèrent. Aussi en 1878 y eut-il une crise d'abondance, 20.000 logements étaient vacants.

A l'inverse la population diminua légèrement ; les conditions du marché du travail ayant changé.

La même année, la municipalité parisienne voulut faire un essai correspondant aux propositions développés, mais sans trop engager son crédit. Elle mit en adjudication le droit au bail emphytéotique de 2.281 m. de terrains situés rue de Tolbiac en imposant la construction de logements à bon marché, conformes à des types et loués à des prix déterminés par le cahier des charges ; à l'expiration d'un délai de 60 ans, les constructions devaient faire retour à la ville, franchises et libres de toutes charges.

Deux fois les terrains furent proposés en vente publique ; il ne se présenta aucun amateur. Cet échec montre bien combien les propositions collectivistes de remboursement du capital de la propriété foncière une fois expropriée par les produits de celle-ci en 50 ou 75 ans sont illusoires. S'il y avait eu un profit à espérer, les acquéreurs n'auraient pas fait défaut.

Lors du percement de l'avenue de la République, les socialistes du Conseil proposèrent de forcer les acheteurs des terrains à faire quelque chose en ce sens ; mais le souvenir de l'aventure de la rue de Tolbiac suffit pour assagir la majorité.

Le Conseil municipal est revenu depuis plusieurs fois sur la question.

Il a voté d'urgence le 13 mars 1896 une invitation au préfet de la Seine d'étudier la question des loge-

ments à bon marché et les combinaisons financières nécessaires. Il ne semble pas que cette invitation ait eu d'effet, car depuis le préfet n'a pas donné signe de vie, en ce qui touche cette matière.

Le 30 décembre 1896 lors de la discussion du budget de l'assistance publique, un conseiller M. Lerolle, proposa d'inviter cette administration à construire des maisons à petits loyers sur les nombreux terrains vacants dont elle est propriétaire. Cette proposition fut adoptée et renvoyée à la commission dans les cartons de laquelle elle dort encore.

§ 3. — *De l'état des logements dans la ville de Paris.*

C'a été longtemps un des arguments de la fraction avancée du Conseil municipal de Paris que de prétendre qu'en cette ville la population croît plus vite que le nombre des logements et surtout des petits logements. Et de ce point de départ insuffisamment étudié ils ont déduit toutes sortes de conséquences fâcheuses, ce qui leur a permis d'élaborer les projets dont nous venons de parler dans le chapitre précédent.

Ils proposaient d'employer des sommes fort importantes 60, 90, 100 millions de francs à l'édification de maisons destinées à l'usage plus ou moins exclusif de la classe ouvrière. Ils seraient ainsi arrivés à loger 15 à 20.000 personnes, chiffre insignifiant pour une

ville dont la population excédait alors 2.200.000 habitants en 1883.

On a accusé d'apathie, d'indifférence, d'impuissance même l'initiative privée. Et pourtant que voyons-nous ?

La population parisienne s'est accrue dans les proportions suivantes :

<u>1876</u>	<u>1881</u>	<u>1886</u>	<u>1896</u>
1.998.806	2.239.928	2.260.945.	2.511.955 (1)

L'accroissement des logements a-t-il suivi celui de la population ?

Tableau du nombre des logements de 4 à 499 fr.

<u>1879</u>	<u>1881</u>	<u>1883</u>	<u>1890</u>	<u>1896</u>	<u>1897</u>
546.308	556.955	585.902	608.153	637.723	641.060 (1)

L'exposé de ces chiffres n'a pas besoin de commentaire. Il montre que parallèlement à la population le nombre des logements réservés aux classes laborieuses s'est accru à peu près dans les mêmes proportions.

Ces observations sont corroborées par d'autres chiffres.

Nous avons dit plus haut qu'aux termes de la loi du 21 avril 1882, les locataires d'appartements de moins de 500 francs de loyer réel sont affranchis des contri-

1. *Annuaire de statistique municipale.*

butions personnelle et mobilière, et que la ville de Paris perçoit sur les produits de l'action les sommes abandonnées par elle. Or ces prélèvements ont été les suivants :

1879	1880	1885	1896
2.138.506	2.238.490	3.579.722	4.611.088 (1)

Ainsi donc le nombre des logements d'un loyer inférieur à 500 francs a augmenté de 17,4 o/o en 17 ans.

On admet généralement que le loyer moyen d'un ménage d'ouvriers parisiens est de 250 à 500 francs ; or la comparaison des résultats de 1896 et 1897 nous montre que les logements de ce prix sont en augmentation sensible d'une année à l'autre.

		1896	1897
Locaux de	1 à 99 francs.	17.316	17.142
—	100 à 199	188.129	187.742
—	200 à 299	208.005	208.352
—	300 à 399	133.873	135.506
—	400 à 499	90.400	92.318
Total.		637.723	641.060 (1)

D'une année à l'autre le total des locaux inférieurs à 400 francs est en augmentation de 3.307. Les deux premières catégories sont seules en diminution très légère, mais celle-ci peut s'expliquer très suffisam-

1. *Annuaire statistique de la ville de Paris.*

ment par l'augmentation générale et graduelle des salaires. Le progrès porte surtout sur les loyers de 200 à 500 francs, chiffres qui, nous l'avons dit, sont considérés comme le loyer normal de l'ouvrier parisien.

D'ailleurs ces observations sont corroborées par le tableau que nous avons donné du montant des sommes prélevées sur le produit de l'octroi et qui ont doublé de 1879 à 1896, ce qui semble indiquer que les évaluations de loyers ont été faites par la ville de Paris avec plus de sévérité que par l'administration des contributions directes.

Le besoin de petits logements n'a jamais été et surtout n'est pas aussi impérieux qu'on a paru le croire. La statistique suivante nous donne, de 1880 à 1896, le nombre des logements vacants de moins de 500 francs de loyers réels.

Années	nombre des logements vacants
1880.	7.566
1881.	5.579
1882.	4.832
1883.	4.193
1884.	6.420
1885.	18.607
1886.	25.583
1895.	29.001
(1) 1896.	27.968

1. *Annuaire statistique de la ville de Paris.*

Nous en voyons le nombre s'abaisser progressivement de 1881 à 1883, période pendant laquelle la population a subi une augmentation considérable, ce qui causait la pénurie relative des logements dont nous avons déjà parlé. Mais le remède suit de près la constatation du mal. Le chiffre des locaux vacants (de moins de 500 francs de loyer réel) s'élève de 50 o/o de 1883 à 1884 et croît ensuite dans de telles proportions qu'il demeure constamment bien au-dessus des besoins. L'augmentation est de 379 o/o alors que celle de la population est de 12 o/o à peine.

La simple observation de ces faits est tout un enseignement ; elle nous montre qu'il n'est pas besoin de procédés extraordinaires pour remédier à une situation momentanément embarrassée. Le génie de l'homme se suffit à lui-même ; aux maux qu'il a engendrés il sait bien trouver le remède nécessaire, plus rapidement et plus efficacement que ne saurait le faire cet être irrésolu et irresponsable qu'est l'Etat.

Section IV. — Action des industriels

L'industrie a contribué en grande partie à assurer la crise du logement, mais en même temps elle a cherché le remède au mal qu'elle engendrait.

Les premiers industriels s'établirent dans de vieilles maisons, qui n'étaient pas propres à leur nouvelle

destination, mal aérées, peu éclairées, et dans lesquelles le travail s'accomplissait dans des conditions déplorables pour la santé de l'ouvrier dont la productivité se trouvait d'autant diminuée. Aussi les patrons comprirent-ils rapidement la nécessité d'édifier des constructions, des usines appropriées en vue du but à obtenir, partant aménagées selon les lois de l'hygiène.

Ce furent les locaux où s'accomplissait le travail qui furent les premiers perfectionnés. La moindre manufacture était préférable à la cave où le tisserand plaçait à la fois son lit et son métier. A mesure que l'industrie s'armait de machines perfectionnées, la manufacture s'améliorait par la force des choses. L'introduction des encombrantes machines modernes força les chefs d'atelier à élever leurs plafonds, à placer ces machines dans d'immenses pièces. Il leur fallait un vaste espace dans lequel se tenait un personnel de moins en moins nombreux.

Frappés de ce que l'effet utile du travail de leurs ouvriers était en proportion directe de leur bien-être, de nombreux industriels comprirent qu'ils avaient un intérêt immédiat à leur assurer un logement sain et aussi confortable que possible.

Comme le fait remarquer M. Raffalovich (1), les patrons ont intérêt à attirer et à fixer à proximité de leurs établissements industriels les ouvriers dont ils

1. Raffalovich, *Logement de l'ouvrier et du pauvre*,

ont besoin, et à les installer dans des conditions favorables à l'hygiène et à l'entretien moral et matériel de leurs familles.

Déjà en 1836 un grand manufacturier d'Hyde (Angleterre) Thomas Ashton, avait assuré des logements sains à ses employés et ouvriers et s'en félicitait hautement. « Tout ce que j'ai dépensé pour loger convenablement nos ouvriers, disait-il dans un meeting, m'a été rendu avec usure. Plus sains, plus dispos, plus vigoureux, ils ont travaillé avec plus d'ardeur et ont produit davantage (1) ».

Aussi la plupart des exploitations industrielles ont-elles pour annexes les habitations nécessaires à leurs ouvriers et à leurs familles ; cela fait partie des dépenses d'outillage et de main-d'œuvre.

Dès 1750, la compagnie des cristalleries de Baccarat faisait construire des logements convenables pour une partie de son personnel.

En 1819 M. de Gorge, directeur du Grand Hornu, installait une partie de ses ouvriers dans de petites maisons pourvues d'un jardin où l'on pouvait cultiver aux moments perdus les légumes nécessaires aux besoins du ménage.

Villermé en 1836 parle dans son rapport à l'Académie des nombreuses exploitations industrielles qui avaient assuré le logement de leurs ouvriers

1. Horace Porter : *Progress of Great Britain (Journal des économistes, 1893)*.

à Morvillars, Munster, Mulhouse, Auchy-les-Moines, etc. A Indret l'administration avait installé une partie de ses ouvriers dans les cottages. Il en était de même dans tous les centres industriels et le mouvement n'a fait que s'accroître depuis.

En 1878, le nombre d'habitation ouvrières créées par les chefs d'industrie dépassait 20.000 représentant 60.000.000 fr. La compagnie des mines d'Anzin en avait 2.820, celle de Béthune 1.354, celle de Lens 1.283 (1).

A Anzin en 1889, les avances faites par la compagnie aux ouvriers afin de leur permettre d'acquérir leurs maisons s'élevaient à 1.446.604 fr. ; à Blanz y à 235.492, etc.

Toutes les industries ont coopéré à ce mouvement, principalement celles établies dans des localités dont elles sont seules à assurer l'existence.

C'est ainsi que la compagnie des chemins de fer de l'Est a construit directement des maisons pour loger son personnel à Romilly, le Nord à Tergnier, le Lyon à Laroche et le Midi à Cerbère. Les compagnies logent en moyenne 15 o/o de leur personnel.

L'Orléans a prêté à la société du cottage d'Athis 60 puis 100.000 fr. à 3 o/o remboursables en 28 ans avec faculté d'anticipation ; de plus il lui a vendu 76.000 m. de terrains à un prix de faveur (2 fr. le mètre).

1. Rapport de M. de Melun à l'Assemblée nationale en 1875.

La compagnie des mines de Bruay en 1898 possédait 1.678 maisons où elle logeait ses ouvriers ; elle doit en construire 500 dans un délai de 4 à 5 ans. En 1898, elle y a consacré une somme de 673.034 fr. 66 (1).

Le Creusot de 1837 à 1889 a prêté 3.292.000 fr. à ses ouvriers pour construire 239 maisons.

D'après le rapport de M. de Melun à l'assemblée nationale en 1875 dans le seul district houiller du Nord 18 établissements sur 23 avaient construit 7.000 maisons d'ouvriers représentant une valeur de 18.000.000 fr. (2).

Toutefois le fait de loger tout ou partie de son per-

1. Rapport du conseil d'administration (*Messenger de Paris*, du 28 octobre 1898).

2. En Allemagne autant et peut-être plus qu'en France les chefs d'industrie ont dû se préoccuper de l'habitation de leurs ouvriers. Les établissements Krupp à Essen en 1881, employaient 19.605 ouvriers représentant une population de 65.381 personnes ; ils logent 16.200 familles. Pour la Prusse seulement en 1893, 70 exploitations industrielles avaient construit 529 maisons pour les vendre à leurs ouvriers ; 1.141 avaient construit 8.751 maisons qu'elles leur louaient. Sur 4.850 exploitations industrielles 34 o/o avaient pourvu au logement de 507.000 personnes employées par elles. Sur 1.655 exploitations dont les maisons ont été l'objet d'une étude, 1.141 font seulement la location, 514 vendent leurs maisons à ceux de leurs ouvriers qui désirent les acquérir.

Les mines et les chemins de fer de l'Etat prussien ont dû se préoccuper du soin de loger leur personnel. La loi prussienne du 13 août 1895 a autorisé le gouvernement à y affecter un crédit de 5.000.000 de mares (*Journal soc. fr. hab. à b. marché*, 1892, II, p. 360).

sonnel impose une charge fort lourde à nombre d'exploitations. Il y a pour un industriel un inconvénient grave à immobiliser un capital dont il pourra avoir à un moment donné un besoin urgent. Aussi a-t-on cherché un peu partout à rendre l'ouvrier propriétaire en lui faisant payer son habitation le prix coûtant remboursable par annuités.

Il y avait quelques avantages, mais on reconnut vite que les inconvénients étaient encore plus grands.

Le patron retrouvait ses capitaux et supprimait les frais d'entretien si lourds dans les maisons ouvrières. Le promoteur du mouvement en Angleterre M. Malcomson, en 1835, avait remarqué que ses ouvriers ne jouissaient pas en bons pères de famille des maisons qu'il leur louait ; il fallait employer une grande partie des loyers à des réparations que les locataires auraient pu exécuter eux-mêmes à peu de frais. Pour éviter ces inconvénients il leur proposa de devenir propriétaires des maisons qu'ils habitaient moyennant le paiement d'un certain nombre d'annuités.

Quant à l'ouvrier, y gagnait-il ? On a assuré que le fait d'être propriétaire lui donnait une certaine stabilité, une certaine dignité morale. Mais les témoignages sont contradictoires ; à entendre M. Herkner il n'en serait rien (1).

Que se passe-t-il en fait ?

1. V. p. 26 et suivantes.

Le plus grand nombre des industriels a depuis longtemps renoncé à vendre aux ouvriers, comme du reste beaucoup de sociétés de construction.

Le patron, en effet fait des sacrifices parfois fort lourds pour doter son personnel d'habitations convenables, il utilise à cet effet les terrains à proximité de son usine. Le résultat le plus fréquent est que l'ouvrier acheteur revend dès qu'il peut réaliser un bénéfice ; les sacrifices ont donc été faits en pure perte ; les bénéficiaires en sont des étrangers à l'usine. En raison de la tendance de l'ouvrier à s'endetter et du nombre d'usuriers qui exploitent la classe ouvrière, rarement l'ouvrier reste propriétaire. De plus en cas de licitation après décès le patron est obligé de racheter la maison s'il ne veut pas la voir passer dans des mains étrangères à l'usine (1).

Quant aux inconvénients pour l'usurier ils sont réels.

Nous ne parlerons pas d'un prétendu asservissement à la fortune du patron. L'ouvrier n'est pas obligé de devenir propriétaire malgré lui, il est maître de ses actes. Et s'il y a asservissement, le fait d'être propriétaire ne le rend pas plus pénible, au contraire. Tant qu'il y aura des employeurs et des employés, ceux-ci

1. Faisons remarquer ici que la loi de 1894 ne supprime pas la licitation s'il y a des mineurs, elle se borne à en reculer l'échéance.

suivront forcément les vicissitudes de la fortune de ceux-là dans une certaine mesure.

Le véritable inconvénient n'est pas celui-là. On a remarqué que le désir d'être propriétaire fait contracter à l'ouvrier des charges fort lourdes pour lui, souvent même au delà de ses forces.

En réalité on n'est pas arrivé, et il est à croire qu'on n'arrivera pas à permettre pratiquement à l'ouvrier de se rendre propriétaire en ne payant que la somme qu'il a l'habitude de consacrer à son loyer.

Les droits fiscaux et frais de toute sorte sont aussi un obstacle, car en cas de licitation ils absorbent la plus grande partie de la valeur de l'actif surtout si la maison n'est pas entièrement payée lors du décès.

L'art. 8 de la loi du 30 novembre 1894 a créé ici un régime spécial ; nous en reparlerons plus loin. En mettant les choses au mieux, la nouvelle loi ne fait que reculer l'époque de la licitation, car il est rare de voir dans une même famille se renouveler pendant plusieurs générations de suite l'énergie suffisante pour améliorer de beaucoup sa condition.

L'argument le plus sérieux, et les faits le justifient, est que l'ouvrier préfère payer un loyer moins fort, et être dispensé de l'annuité d'amortissement qui doit le rendre propriétaire.

Section V. — Etat de la question

§ 1. *Initiative privée.*

Les partisans de l'intervention plus ou moins effective de l'Etat qui serait chargé de distribuer la surface habitable au prorata des besoins, se basent sur une prétendue insuffisance de l'initiative privée. D'après eux la spéculation se porterait seulement sur les immeubles destinés à être habités par les classes aisées et d'un loyer trop élevé eu égard à la somme que l'ouvrier peut consacrer à son habitation.

Cela a été soutenu surtout lors de la crise de 1882 à Paris, au moment où s'est produite la floraison de projets dont nous avons eu occasion de parler. Pendant la période 1876-1881 la population parisienne s'était accrue de 50,000 habitants (1), année moyenne, soit 2, 5 0/0 par an. Le nombre des logements au-dessous de 500 fr. par contre ne s'était accru que de 1 0/0 par an passant le 1879 à 1881 de 546.308 à 556.955. Il en était résulté un certain malaise, une pénurie relative de logements, d'autant plus accentuée que certaines opérations de voirie comme le percement de l'avenue de l'Opéra avaient supprimé des aggloméra-

1. *Annuaire statistique de la ville de Paris.*

tions comme la Butte des Moulins et forcé à se déplacer une foule de petits locataires.

C'est alors que l'opinion publique s'empara de la question. Le Conseil municipal nomma une commission d'enquête qui fit comparaître un certain nombre de personnalités compétentes.

M. Grosclaude, président de la Chambre syndicale des entrepreneurs, déclara qu'il y avait beaucoup de logements de 100 à 500 francs, en nombre suffisant pour les besoins de la population ouvrière. D'après lui la hausse des salaires pendant les vingt dernières années représentait 1 à 3 francs par jour, soit de 300 à 900 francs par ouvrier, et celle des loyers ne dépassait pas 20 à 100 francs au maximum.

MM. Cacheux et Langlois firent des constatations analogues.

M. Cacheux rapporte l'existence de plusieurs sociétés de spéculation dont une seule fit bâtir 96 maisons en haut du faubourg Saint-Denis et dont les logements étaient loués 600 francs. Elle logeait 10.000 personnes.

M. de Madre avait acheté des terrains sur lesquels il a élevé des maisons où il loge 5.000 personnes.

Une société financière construisait un groupe de 16 maisons près de la chaussée Clignancourt; elles comportaient des logements de 360 à 750 francs.

A la réunion du 5 mars 1886 de la société d'économie politique, les membres qui prirent part à la discussion furent unanimes à constater que l'industrie

privée ne construit pas seulement des maisons somptueuses mais encore d'autres. M. de Molinari citait deux sociétés qui avaient édifié 3.000 logements de 100 à 700 francs ; le capital employé dépassait 25.000.000 francs.

D'autre part nous avons vu que de 1881 à 1886 la population était passée de 2.239.928 à 2.260.945 (1), l'augmentation annuelle n'était donc que de 2 0/0. Le nombre de logements de moins de 500 francs pendant la période de 1881-1885 était passé de 556.955 à 585.902 (2), augmentant de près de 3 0/0 par an ; la pénurie relative de la période précédente avait donc disparu.

Nous avons aussi pu voir par l'étude des chiffres des logements vacants de moins de 500 francs (2) que leur nombre après avoir passagèrement fléchi s'était relevé d'une façon des plus satisfaisantes pour atteindre en 1895 un niveau qui n'avait encore jamais été obtenu.

D'ailleurs à la réunion précitée de la société d'économie politique M. Yves Guyot établit que cette pénurie provenait en partie de ce que, dès que l'on eût connaissance des projets municipaux de subvention aux constructeurs de petits logements, tous les entrepreneurs et capitalistes qui avaient commencé à construire arrêtaient leurs travaux, comptant ne les

1. *Annuaire de statistique municipale.*

2. V. p. 92.

repandre que lorsqu'ils pourraient profiter des avantages espérés ; et la crise, au lieu de s'atténuer, ne fit que s'aggraver.

Mais lorsqu'on sut dans le public qu'il ne fallait compter sur aucun appui officiel, la construction prit un vif essor et dépassa même les besoins, si bien qu'en 1885, d'après un recensement opéré par les soins de l'administration, plus de 4.000 logements inférieurs à 400 francs de loyer annuel étaient vacants.

Ainsi donc le remède est venu avec le mal et presque en même temps. Il n'avait pas été besoin d'aider les efforts des particuliers, ni même de leur montrer la voie à suivre ; l'équilibre s'était rétabli de lui-même, sans remèdes extraordinaires.

Le Conseil municipal aurait consacré dans ce but une somme de 50 millions de francs, comme on le lui avait proposé ; il aurait construit 8 à 10.000 logements et aurait lourdement grevé le budget de la ville tout en décourageant l'initiative privée sans faire avancer la question d'un pas.

Au contraire, en laissant celle-là livrée à ses propres forces, en deux années 29.000 petits logements avaient été construits, soit le triple de ce qu'aurait pu faire la municipalité qui ainsi a su éviter une tâche qu'elle aurait eu bien de la difficulté à remplir d'une façon satisfaisante.

§ 2. — *Résultats de la loi du 30 novembre 1894 (Sociétés de construction, caisses d'épargne, etc.)*

A. Avant de parler des résultats de la loi du 30 novembre 1894, il convient de rapporter différents résultats obtenus antérieurement à la mise en vigueur.

Dès 1852 il se formait à Paris une société entre 50 associés qui réussit en huit ans à construire aux Lilas 50 maisons ne dépassant pas 5.000 francs.

Vers 1860 la *Caisse d'escompte des associations populaires* provoqua un projet de société immobilière dirigée par un conseil d'administration où siégeaient Jules Simon et Walras, à côté de deux menuisiers, deux ébénistes, deux architectes et un tailleur de pierres ; cette société était dotée d'un conseil de surveillance comprenant deux menuisiers, un serrurier, un ébéniste et un peintre. Avec les premiers fonds provenant du versement du quart des actions augmentés des cotisations périodiques destinées à leur libération, la société aurait acheté des terrains et construit des maisons en empruntant sur ces terrains. Les actionnaires entraient en possession par rang d'ancienneté ; à rang égal on préférait celui qui avait fait les plus forts versements. Une fois en possession il payait l'immeuble de suite ou en 30 annuités ; les autres associés touchaient le revenu de leur capital. La Caisse d'escompte, en sombrant, fit tomber le projet.

En 1890 il existait en France environ 20 sociétés de construction ayant pour objet l'édification de maisons à loyers modestes ; elles étaient plus ou moins florissantes, mais enfin elles vivaient. On en trouvait à Reims, Lille, Amiens, Nancy, Havre, Lyon, Marseille, etc. (1). A Reims il y en avait une constituée sur le modèle des sociétés anglaises ; outre les ressources provenant des actionnaires elle avait des fonds en dépôt auxquels elle servait un intérêt de 3 o/o l'an.

B. L'œuvre du législateur s'accomplit de deux façons ; tantôt la loi nouvelle vient consacrer une situation de fait, une institution née spontanément ; tantôt au contraire elle a pour objet de créer elle-même une institution, ou des droits et obligations nouveaux.

Dans ce dernier cas son action, on le comprend, est moins large et elle peut être moins efficace. Le législateur entreprenant de créer de toutes pièces une organisation doit transformer les habitudes et usages des habitants d'un pays ; il fait œuvre d'initiateur et partant, il arrive plus lentement au résultat qu'il désire, il peut même ne pas y arriver du tout.

Le législateur de 1894 a cru qu'il pourrait arriver à corriger par une mesure partielle et indirecte une situation et un mal dont les causes sont complexes et d'ordre divers. Il a nettement indiqué ses préfé-

1. *Economiste français*, 1886, I, p. 350 et 1887, II, p. 68.

rences : c'est par la voie de la bienfaisance soumise à la tutelle officieuse de l'administration qu'il a cru pouvoir réglementer le marché d'un article de consommation.

Quels résultats a-t-il obtenus ?

D'après le dernier rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1897, il y a actuellement, 41 sociétés qui ont sollicité ou obtenu l'approbation de leurs statuts afin de jouir des faveurs de la loi de 1894. Ces sociétés (dont au moins la moitié existaient antérieurement à notre loi) réunissaient un capital nominal de 4.581.590 fr.

C'est là un résultat peu satisfaisant, si l'on considère que le but de la loi était de transformer l'habitation ouvrière ; il nous montre qu'en France ce ne sont pas les dispositions généreuses qui font défaut, mais qu'on ne saurait sans imprudence faire grand fond sur elle pour des réformes de cette importance.

Les promoteurs de la loi du 30 novembre 1894 doivent éprouver une singulière déception, eux qui pensaient « aider à la solution de la question sociale (1) ». Si on retranche de ce total les capitaux appartenant aux sociétés existant avant 1894, le chemin parcouru se réduit à bien peu de chose.

C. Quant aux caisses d'épargne, bureaux de bien-

1. Rapport de M. Vian sur la loi de 1894, *Officiel*.
Chambre, documents parlementaires (Annexes), 1892.

faisance, hospices, hôpitaux, etc., il faut considérer qu'ici il s'agissait d'élargir les limites dans lesquelles se mouvaient ces établissements pour le placement de leur fortune personnelle. En disposant ainsi de capitaux qui ne lui appartiennent pas ; le législateur a ici encore une certaine responsabilité ; cette subvention qui à première vue paraît ne devoir rien lui coûter pourrait être une source de déboires dans l'avenir, surtout au cas où une crise prolongée, politique ou économique, amènerait un afflux de demandes de remboursement.

Si le législateur a entendu procurer à ces institutions la faculté de placer leurs fonds à un taux rémunérateur dans des opérations présentant un certain caractère aléatoire, c'est dans une refonte d'ensemble des lois relatives à ces établissements que notre disposition devrait se trouver, dispositions dégageant absolument la responsabilité de l'Etat.

Car ces établissements éprouveront peut-être des mécomptes dans l'avenir en se lançant, comme certains paraissent le faire, avec précipitation dans cette voie.

La caisse d'épargne du Rhône peut prendre pour 500 000 fr. d'actions dans une société d'habitations à bon marché et lui prêter 1.000.000 fr. par surcroît, elle est puissamment riche, la somme est faible pour elle. Mais il y a un danger sérieux pour la caisse d'épargne de Chartres, quand elle décide d'employer dans une vaste spéculation immobilière, non seulement

la fraction de sa fortune personnelle dont elle peut disposer, mais encore les bénéfices futurs et incertains qu'elle compte réaliser, dans les cinq années à suivre. En raison du caractère de leurs dépôts qui sont remboursables à vue, il y a là un certain danger.

Ce n'est pas toujours une source de bénéfices que la construction et l'exploitation d'immeubles ; toutes les sociétés d'habitations ouvrières n'ont pas eu le même succès ; celle de Colmar a dû se dissoudre, celles de Lille et de Saint-Denis sont en proie à des embarras difficiles à surmonter (1). En Angleterre, aux Etats-Unis il s'est produit des banqueroutes retentissantes.

De plus, je repète ici une observation déjà faite plus haut, elles ne doivent consentir leurs prêts qu'au taux pratiqué par le marché des capitaux, à un taux qui couvre le risque couru (2).

1. L'Empereur Napoléon III fit bâtir avenue Daumesnil 41 maisons qu'il donna à la « Société Coopérative immobilière des ouvriers de Paris », à la condition qu'elle réunirait mille actions de 100 francs chacune. La société fut organisée, puis pour augmenter le chiffre de ses opérations elle construisit à Belleville et à Grenelle des maisons à étages. Malgré ce don important, les résultats sont médiocres ; la société retire à peine 3 o/o du capital engagé ; il ne semble pas que la générosité de l'empereur ait été d'un grand secours. De même, l'hôtel pour ouvriers célibataires et les maisons ouvrières édifiées par l'architecte Godebeuf, sur le boulevard donnèrent des résultats déplorables.

2. La caisse d'épargne de Strasbourg a consacré près de

D. Non le remède n'est pas, ne peut pas consister en des dispositions contradictoires comme celles de la loi du 30 novembre 1894, où le législateur a voulu combiner des réformes distinctes. Cette loi veut, en effet, assurer des logements à la fois sains et à bon marché.

Examinons d'abord le premier objet :

L'insalubrité du logement tient à deux causes principales : à sa construction et à la manière dont on en use.

En ce qui concerne les vices de construction il y a un moyen préventif et un moyen repressif : le premier consisterait en l'examen préalable à la construction des plans au point de vue de la salubrité par une commission *ad hoc* décidant souverainement et appliquant les règlements municipaux ; le second consisterait à fortifier les pouvoirs de la commission des logements

600.000 marks à des constructions ouvrières. Le rendement obtenu a varié de 1890 à 1897 de 2,5 à 3,16 o/o. La ville de Bâle obtient à peine 1 o/o brut des sommes qu'elle a consacrées à une vaste spéculation de ce genre.

La caisse d'épargne de Stuttgart s'est inspirée d'idées plus rationnelles en prêtant 1.000.000 marks au taux de 3,875 o/o à l'Association pour le bien des classes laborieuses. J'en dirai autant de la caisse prussienne d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, qui a prêté environ 60.000 m. à 4 o/o sur hypothèque à la « Berliner Baugenossenschaft » et de la caisse d'épargne de Genève qui a prêté 50.000 fr. en 1894 à 4,5 o/o à une société coopérative immobilière.

insalubres qui serait rendue obligatoire dans chaque commune d'une population déterminée (2.000 habitants par exemple). Cette commission aurait le droit absolu de faire fermer toute maison dont le propriétaire se refuserait à exécuter les travaux prescrits, ou qui serait reconnue non perfectible.

En cas de danger permanent d'infection cette commission aurait même le pouvoir de faire démolir la construction en question sans indemnité pour le propriétaire, car il importe de considérer comme coupable au moins de négligence le propriétaire qui, de parti pris, se refuse à exécuter les travaux nécessaires pour maintenir la salubrité dans son immeuble. « Le droit de n'être pas contaminé par son voisin est plus respectable que la liberté de lui communiquer les germes d'une maladie mortelle » (1).

Quant à la création d'inspecteurs permanents chargés de faire exécuter les règlements d'hygiène avec pouvoir de dresser des contraventions, ce serait chose désirable. Depuis 1890, en Angleterre, les autorités locales, ou à leur défaut les « County councils » sont obligés de procéder à une inspection sanitaire générale et annuelle.

Une loi de 1892 a créé dans l'état de New-York des inspecteurs qui ont le droit d'entrer dans les maisons particulières.

*1. V. Congrès de Bruxelles, 1897. Rapport de M. Soenens.

De même, à Berlin, il existe des inspecteurs chargés de faire respecter les règlements destinés à empêcher l'entassement exagéré.

Partout les résultats constatés ont été excellents.

Quant aux causes d'insalubrité provenant des habitudes malpropres des classes ouvrières, il y a là un obstacle que ni loi, ni décret, ni règlement ne parviendra jamais à modifier.

Car il convient de faire remarquer que l'encombrement n'est pas le seul facteur de l'insalubrité provenant des mauvaises conditions d'habitation. Une commission d'enquête en 1894, dans l'état de New-York (1), a pu constater que, des deux quartiers les plus encombrés de la ville habités l'un par des Italiens, l'autre par des Juifs, la mortalité était bien moins forte dans le second que dans le premier en raison des pratiques sanitaires religieuses.

Tout ce que l'on peut espérer, c'est qu'avec la tendance générale au bien-être résultant de la hausse des salaires et de la diffusion de l'instruction, ces habitudes vicieuses s'atténueront peu à peu.

L'Etat n'a à distribuer de subventions à personne. On supprimerait même, comme cela a été fait en Belgique, l'exemption temporaire d'impôt foncier établie par la loi du 3 frimaire an VII, que la construction de nouvelles maisons et l'amélioration des anciennes n'en

1. *J. soc. française hab. à b. marché*, 1896, p. 258.

éprouveraient aucun ralentissement. L'initiative privée, à Paris par exemple, a fait plus et mieux que n'aurait pu faire la ville, même avec le concours du Crédit foncier et de l'Etat.

M. Porter, chef du bureau de statistique de Londres, disait avec raison en 1836 « Il ne dépend pas du gouvernement de faire cesser un pareil état de choses qui se réduit à une question de salaires » (1).

Le seul mode légitime et efficace d'intervention de l'Etat pour amener la baisse des loyers et la diffusion du bien-être résultant de la hausse des salaires, c'est la modération des impôts par la diminution des dépenses au plus bas chiffre possible. Tout capital prélevé par l'Etat sur les citoyens est un capital en très grande partie consommé, perdu ; moins l'Etat exigera plus les capitaux se formeront abondants. Et de ce fait la baisse du taux de l'intérêt rendra les propriétaires moins exigeants tant pour les anciennes constructions dont les loyers baisseront que dans les nouvelles pour lesquelles la rémunération du capital sera moindre.

Quant à l'accroissement du taux des salaires, son seul facteur est le développement de la richesse générale. Plus le pouvoir de consommation de chacun sera grand, plus la demande de main-d'œuvre s'accroîtra

1. Horace Porter, *Progress of Great Britain* (J. des économistes, 1843).

et plus sa rémunération, partant le bien-être, augmentera.

Je ne puis que me rallier à ces paroles que prononçait il y a trente ans un éminent homme d'État (1) :
« C'est une erreur de supposer que le meilleur
« moyen d'avantager les classes ouvrières, c'est sim-
« plement d'affranchir d'impôts les articles qu'elles
« consomment. Si vous voulez leur faire le maximum
« de bien il faut dégrèver les articles qui leur donnent
« le maximum de travail ».

1. Gladstone, *Discussion du budget de l'année 1860*, *op. cit.* ; Raffalovich, *Le Marché financier en 1898-1899*.

CHAPITRE III

LA QUESTION DU LOGEMENT DES CLASSES OUVRIÈRES A L'ÉTRANGER

Certains pays étrangers comme l'Angleterre, la Belgique et quelques autres ont tenté de résoudre par des procédés particuliers la question du logement des classes ouvrières. Ils ont cherché à provoquer la construction d'habitations à elles destinées soit en accordant des subventions, soit encore en exigeant qu'en cas d'expropriation de groupes de maisons ou même de maisons isolées pour cause de salubrité publique, l'administration assurât la construction de logements sains et de prix modérés en quantité suffisante pour loger tout ou partie de la population expropriée.

C'est un exposé de ces différentes méthodes qui fera l'objet de ce chapitre ; je ne les apprécierai pas à nouveau ayant déjà eu occasion de le faire.

Section I. — Grande Bretagne

§ 1. — *Action du législateur*

M. Chamberlain, aujourd'hui ministre des colonies dans le cabinet anglais, recevant à Edimbourg le 17 décembre 1891 une députation d'ouvriers (1) leur dit, au cours de leur entretien, que le soin d'assurer des habitations saines aux ouvriers appartenait aux municipalités et aux conseils de comité, c'est-à-dire à l'autorité locale, plus à leur portée, et suppléant à l'insuffisance de l'initiative particulière.

Ces mots résument tout le système législatif anglais pour assurer l'hygiène de l'habitation.

En dehors de quelques lois s'adressant spécialement à l'initiative privée à qui elles donnent la plus grande liberté possible (lois de 1836, 1874, 1877 et 1894 sur les *building and loan societies*) le législateur anglais a considéré qu'il était du devoir de l'Etat de veiller à l'hygiène générale et d'assurer la salubrité des habitations.

Nous nous occuperons dans cette section seulement des lois concernant ce dernier point.

De 1851 à 1875 on ne compte pas moins d'une quin-

1. *Réforme sociale*, 1892, 3^e série, III, p. 76.

zaine de lois ayant pour objet d'armer l'autorité locale de pouvoirs suffisants pour lui permettre d'exproprier, démolir et reconstruire les maisons reconnues insalubres constituant un danger permanent pour la santé publique et non susceptibles d'améliorations. Ces dispositions confèrent aux municipalités un pouvoir général d'inspection.

La loi du 29 juin 1875 votée sur la proposition de M. Richard Cross, home secretary, reprit les dispositions antérieures et en ajouta d'autres.

Sur le rapport de médecins inspecteurs, dans les villes d'au moins 25.000 habitants, l'autorité locale après avoir pris l'avis favorable de l'autorité supérieure et reçu l'autorisation du Parlement, peut facultativement exproprier les maisons malsaines. Elle devra assurer l'édification d'un nombre de logements ouvriers égal à ceux qui auront été démolis, soit en construisant directement, soit en imposant cette condition à la revente des terrains devenus libres. Les maisons construites directement par elle devront être revendues dans le délai de 10 ans.

En cas d'impuissance constatée de l'autorité locale, au bout de 5 ans l'autorité supérieure peut se substituer à elle.

Afin de faciliter l'application de ces prescriptions, les villes pourront contracter auprès des commissions des prêts pour travaux publics, des emprunts remboursables en 30 ou 40 ans au plus aux taux de 3,50 et 3,75 o/o selon le délai.

En exécution de cette loi, la ville de Londres résolut de faire certains travaux absolument urgents.

Quatorze quartiers furent ainsi rasés de 1876 à 1886 ; plus de 20.000 habitants furent expropriés. Mais la charge de reconstruction fut très lourde. La corporation de la cité avait rasé deux îlots, dépossédé 1.733 personnes et dépensé 6.000.000 francs. On lui proposa des terrains devenus libres, un loyer annuel de 31.000 francs s'il fallait reconstruire des logements ouvriers, et 187.000 francs si la construction de locaux pour le commerce était autorisée. Après bien des délais et des négociations, les administrateurs de la fondation Peabody consentirent à acheter ces terrains 30 centimes le pied carré, ce qui constitua la corporation en perte de 1.600.000 francs environ. Les divers groupes qui constituent la ville de Londres dépensèrent ainsi 41.000.000 francs, soit près de 2.000 francs par individu.

Cette charge de reconstruction jointe à celle des indemnités exagérées accordées par les jurys d'expropriation fut la cause principale de cette perte ruineuse. Certains propriétaires laissaient leurs immeubles se détériorer au point de devenir des foyers d'infection, afin de les faire exproprier.

Aussi par deux nouvelles lois de 1879 (1) et 1882, le Parlement anglais amenda-t-il ces dispositions ; il

1. *Economiste français*, 1880, II, p. 792.

réduisit l'obligation de reconstruire des logements ouvriers à la moitié de ceux antérieurs à l'expropriation et permit d'accorder des indemnités moindres aux propriétaires expropriés ; il permit de tenir compte de leur mauvais vouloir, de leur négligence ou même de leurs coupables calculs.

Pour les maisons dans lesquelles il y a plus d'habitants qu'il n'est à désirer au point de vue sanitaire, le prix est calculé non sur le loyer actuel, mais sur un loyer tel qu'il puisse être obtenu quand les habitants sont réduits au nombre qui peut être convenablement logé dans la maison.

Pour les maisons en mauvais état la somme nécessaire pour les réparer est déduite du prix d'achat.

Pour les maisons qui ne sont plus propres à l'habitation, le prix est déterminé par la valeur du terrain et des matériaux.

Les propriétaires qui refusent la somme offerte ont le droit de faire appel à un arbitre, mais cet appel est coûteux et, disent les instructions du London county council, ne tourne pas souvent à leur avantage.

Le « Housing of the working classes act » de 1885 refondit les dispositions que nous venons de rapporter et en ajoute quelques autres.

Il rendit obligatoire l'exécution de lois de voirie et de salubrité pour toutes les communes ; il supprima la nécessité de l'approbation et de l'autorisation tant de l'autorité centrale que du parlement. Mais il main-

tint l'obligation de reconstruire une fraction des logements ouvriers démolis, la moitié à Londres et une proportion fixée après enquête par les autorités locales pour les autres villes. Il maintint aussi la disposition qui permettait de tenir compte dans la fixation des indemnités d'expropriation, de la faute du propriétaire.

Le taux des emprunts fut réduit à 3,125 o/o. Les trustees entre les mains desquels se trouvaient des biens immeubles grevés de fidéicommis purent les aliéner à la condition d'y faire élever des habitations ouvrières. Il en fut de même pour les majorats et les propriétés substituées.

Le London county council usa immédiatement des facilités introduites par la nouvelle loi. En 1886 (1) il fit déblayer l'ancienne Boundary street dans le quartier de Bethnal Green, un des plus malsains de Londres ; soient 14 acres d'étroites ruelles, de cours et de vieilles bâtisses. Le coût fut de 12.000.000 fr. environ. Les dépenses dépassèrent toute mesure, le prix de revient atteignit des chiffres que ne connaissait pas l'industrie privée. Le revenu fut infime, à peine 2,50/o.

Cinq ans après parut la loi du 18 août 1890 (2) qui abrogea toutes les précédentes et fut un travail de

1. *Economiste français*, 1894, II, p. 373.

2. *Journal de la société française des habitations à bon marché*, 1891, IV, p. 488.

refonte générale ; elle s'applique à toutes les Iles Britanniques.

Est maintenue pour les municipalités l'obligation d'assurer la salubrité de leur ressort ; toutefois la loi ne crée pas de fonctionnaires spéciaux ; elle se modèle sur l'organisation de chaque partie du Royaume-Uni jouissant d'une vie propre et ayant des fonctionnaires sanitaires dont elle se borne à étendre les attributions.

Le territoire est divisé en groupes sanitaires urbains et ruraux. Les municipalités et les paroisses peuvent exproprier des flots plus ou moins étendus ou même des maisons isolées. Dans le premier cas, l'autorité locale saisit par la plainte du juge de paix ou des habitants, ou même agissant d'office fait rédiger un rapport officiel par l'inspecteur du service de santé : une publicité étendue est faite. Après approbation de l'autorité supérieure le Parlement est appelé à sanctionner le projet.

S'il s'agit d'une maison isolé le propriétaire est mis en demeure par l'autorité judiciaire d'y faire les travaux requis, sinon sa maison est démolie par voie d'autorité.

En cas d'expropriation pour ceux d'insalubrité, l'obligation de construire, des logements ouvriers est rétablie dans son intégralité en principe, mais l'autorité supérieure peut accorder un foule de tempéraments ou même une dispense absolue.

Le pouvoir local peut construire lui-même des mai-

sons à loyers, ou améliorer les maisons existantes ; même les meubler ; il peut imposer l'obligation de construire des logements ouvriers aux acquéreurs des terrains qu'il met en vente.

Les dépenses nécessitées par ces opérations seront couvertes par des taxes locales, des emprunts auprès des commissaires des prêts pour travaux publics, et par des taxes d'amélioration privée partout sur les immeubles voisins auxquels les travaux auront procuré une plus-value.

Les autorités locales sont obligées de procéder à une inspection générale et annuelle des logements de leur circonscription.

La troisième partie de la loi du 18 août 1890, a pour objet de donner des encouragements et des facilités à l'initiative privée :

Les commissaires des emprunts pour travaux publics peuvent consentir des prêts à toute société, à toute association, et à tout propriétaire foncier, pour être ces avances consacrées à l'édification de maisons ouvrières.

Le patrimoine des personnes morales et des corps constitués pourra être affecté à l'acquisition de terrains pour l'édification des maisons ouvrières même si cet objet est contraire au but de l'institution.

Diverses exonérations de timbre et d'enregistrement sont accordées aux building societies.

Rappelons ici les faveurs déjà accordées par des lois antérieures.

Une loi de 1834 (1) a supprimé la taxe d'habitation. Cette taxe était très lourde : elle se divisait en 5 classes, la première de l. st. 10 à 20, la seconde de l. st. 20 à 40, la troisième de l. st. 40 et au-dessus. Les maisons habitées par les laboureurs et les bâtiments d'exploitation étaient seuls exempts.

Une loi votée vers 1882 force les compagnies de chemins de fer à établir un certain nombre de trains destinés aux ouvriers (dans un rayon de 30 km. pour Londres).

Plusieurs lois comme le partition act de 1874 sont allégé les frais concernant les maisons de faible importance, lorsque en certains cas s'élevaient jusqu'à 300/o du prix de vente.

De même qu'en France la loi anglaise n'autorise l'expropriation dans l'intérêt commun qu'en vertu d'une loi ; mais elle vise expressément l'expropriation pour cause de salubrité publique que nous ne connaissons pas.

Les municipalités anglaises ont suivi l'impulsion donnée par le législateur.

Le London county council qui, exception faite de la Cité, administre toute l'agglomération londonnienne dont la population s'élevait en 1896 à 4.400.000 habitants, a construit 47 immeubles en 12 groupes ; il y a parmi eux un garni affecté au logement des pauvres,

1. *Progress of Great Britain, op. cit.*, p. 113.

mais seulement des hommes, et contenant 324 lits payés 0 fr. 60 par nuit.

La municipalité de Glasgow a obtenu en 1866 un act du Parlement l'autorisant à ouvrir des rues nouvelles dans les parties encombrées de la ville, acheter du terrain, démolir des constructions, louer ou revendre les terrains et au besoin construire elle-même des maisons pour les ouvriers. Il a été dépensé l. st. 1.994.337 pour construire 9 maisons dont 7 garnis. Le déficit n'a pas été moindre de l. st. 989.919 (1).

Une autre autorité locale a dépensé l. st. 720'000 pour construire 7 garnis municipaux; ceux-ci ont rapporté en 1893 l. st. 3.682 (1).

A Liverpool la municipalité a construit 13 maisons et dépensé l. st. 70.000 (1).

Partout à Greenock, Dundee, Leith, Dublin, Leeds, Birmingham, Bristol, Newcastle, Exeter, Doncaster, Edimbourg, etc. des travaux identiques ont été entrepris.

Ils ont été ruineux pour les municipalités anglaises qui ont vu leur dette s'accroître dans des proportions considérables. Quant aux résultats de la construction et de la gestion des maisons ouvrières, ils sont déplorable; le prix de revient est très élevé et le capital est loin d'être rémunéré.

Aussi une grande tiédeur a-t-elle fait place à l'en-

1. *Journal de la société française des habitations à bon marché*, 1895, III, p. 352.

thousiasme du premier moment. En 1892 le « London county council » avait décidé de construire lui-même des logements ouvriers sur les terrains lui appartenant à la suite des expropriations du tunnel de Black-wall. Ce projet souleva une telle opposition, notamment de la part de sir John Lubbock, président de l'assemblée qu'il ne semble pas avoir eu de suite (1). A ce sujet Miss Octavia Hill adressa en juin 1893 (2) une lettre au *Standard* pour indiquer le danger que les projets philanthropiques de cette assemblée, désireuse d'employer l'argent des contribuables à édifier des habitations, faisaient courir à ceux-là même qu'on voulait favoriser : ces projets arrêtaient net l'entreprise et l'initiative des particuliers.

Le total des emprunts consentis en vertu des lois de 1851, 1855, 1866, 1874 et 1890 aux *local government bodies* et à diverses associations charitables s'élevait à 150.000.000 fr. à la fin de 1891. La fondation Peabody avait emprunté plus d'un million de francs.

L'œuvre accomplie à la suite de ces lois n'a pas été ce qu'en attendaient leurs promoteurs.

Partout où les municipalités ont voulu entrer dans la voie du socialisme d'Etat en construisant et en exploitant elles-mêmes des maisons à loyers, elles se sont montrées absolument inaptes à cette fonction.

1. *Economiste français*, 1892, II, p. 523.

2. *Economistes français*, 1894, I, p. 631.

Construisant à des prix exorbitants, exploitant mal elles ont obtenu des résultats peu encourageants.

§ 2. — *Pouvoirs publics. Institutions charitables.*

En Angleterre comme en France et mieux qu'en France la nécessité d'assurer dans de bonnes conditions d'hygiène s'est posée de bonne heure. Les pouvoirs publics comprirent tout de suite qu'il était de leur devoir de favoriser le mouvement.

Dès 1840, le prince Albert créait sous, le patronage de la reine, la « Society for improving the dwellings of the labouring classes ». Cette société eût une part considérable à tout ce qui s'est fait depuis lors pour l'amélioration du logement. Elle vend des plans d'exécution, publie des brochures, organise des cours, etc.

Le 15 septembre 1841 se fondait la « Metropolitan Association » sous l'impulsion de la précédente pour bâtir des maisons saines et confortables, et y loger des familles pauvres moyennant un faible loyer perçu par semaine, comme c'est l'usage en Angleterre. En 1841 la société obtint par l'entremise de Sir Robert Peel sa charte d'incorporation, et le 14 juillet 1848 le prince Albert visitait la première maison construite.

C'est encore par les soins de ce prince que fut publié l'ouvrage de l'architecte Charles Roberts qui le premier traita officiellement la question des habitations

ouvrières d'une manière pratique. Il fit encore construire à ses frais une maison modèle qui figura à l'exposition universelle de Londres de 1852.

Plus tard fut créée une société d'encouragement « the ladies sanitary club » qui fit une propagande active dans le public où elle chercha à répandre autant que possible les connaissances relatives à l'hygiène.

« The Mansion house council on the dwellings of the people » a contribué aussi au même objet ; cette association a compté et compte parmi ses membres le lord maire de Londres président, l'archevêque de Cantorbéry, le cardinal Manning, lord Salisbury, lord Shaftesbury, etc. Son action est restreinte à la ville de Londres ; elle a institué des comités dans chaque quartier ; elle a des inspecteurs chargés de lui signaler les foyers d'infection. A l'aide des renseignements obtenus le bureau rédige des mémoires qu'il adresse aux autorités compétentes. Cette société a fait faire en 1885 une enquête dans tout le Royaume-Uni ; les résultats en furent publiés en 6 gros volumes. Elle distribue dans les écoles, dans le public, partout, des brochures indiquant les précautions élémentaires à prendre en présence des maladies contagieuses les plus fréquentes.

Grâce à ses efforts, l'indifférence des habitants cessa, les tribunaux de police de Londres furent saisis d'un grand nombre d'affaires par des locataires auxquels la société avait révélé leurs droits.

C'est encore à elle, à la pression qu'elle sût exercer, qu'est dû le caractère obligatoire de la loi de 1885 pour les municipalités forcées désormais de faire observer les lois de l'hygiène.

Le gouvernement ne restait pas indifférent. En février 1884, Lord Salisbury fit une proposition demandant la nomination d'une commission royale (extra-parlementaire) chargée d'étudier la question du logement des classes ouvrières. Le Prince de Galles prit la parole en faveur de la motion qui fût adopté à l'unanimité. Un arrêté royal du 4 mars 1884 institua la commission qui comprenait entre autres : le prince de Galles, lord Salisbury, Sir Richard Cross, M. Goschen, M. Samuel Morley ; le président était sir Charles Dilke comme président du « local government board ». Cette commission fit une enquête approfondie dont les résultats furent des plus féconds ; ils furent consignés en 4 volumes publiés en 1885.

A côté de l'initiative officielle la philanthropie la plus éclairée et la plus intelligente mis en pratique les enseignements obtenus.

De généreux bienfaiteurs contribuèrent efficacement à l'allègement de certaines difficultés de la vie pour les classes laborieuses. Il convient de faire observer préalablement qu'en aucun cas ils n'entendirent rendre à l'ouvrier un service gratuit ; il se rencontrèrent tous dans l'idée que toute aumône démoralise celui qui la reçoit. Les quelques sociétés qui tentèrent de loger

gratuitement les malheureux durent se dissoudre en raison des difficultés de la gestion et des abus de jouissance commis par les locataires qu'ils ne parvenaient pas à réprimer.

Un banquier anglais Peabody, mort en 1860, mit une somme de 4.000.000 de fr. à la disposition d'un comité auquel il donna la mission de créer une œuvre susceptible de rendre des services aux travailleurs. Le comité après plusieurs réunions décida la construction de maisons à petits logements qui devaient être loués de façon à faire rapporter 4 o/o au capital engagé. Le produit net des rentrées devait être consacré à des constructions similaires. En présence des résultats obtenus Peabody fit différents dons et legs qui portèrent la somme totale à 12.500.000 fr. Cette somme le produit net des rentrées et un emprunt de 1.000.000 de francs fait auprès des commissions des prêts pour travaux publics permirent de faire grand. En 1890, il y avait 30.000 personnes logées. En 1897 le bénéfice net résultant des revenus et loyers s'est élevé à plus de 800.000 fr. Le capital engagé atteignait 31.250.000 francs. Il y avait à la disposition de la classe laborieuse de Londres, outre les laveries, lavoirs et bains dont les locataires ont la jouissance gratuite, 11.367 chambres comprises en 5.121 logements dont le prix variait de 156 à 312 fr. par an. On calcule qu'en un siècle tous les ouvriers de Londres seront logés.

Le grand brasseur Guinness fit en 1890 un legs de

6.000.000 fr. Frappé des résultats excellents qu'ils avait obtenu en logeant ses ouvriers à Dublin, il donna cette somme pour construire des maisons à loyers plus bas que ceux des maisons Peabody ; 1875 logements comprenant 3.705 chambres ont été ainsi construits ; le loyer moyen est de 4 fr. 50 par semaine.

En 1896 lord Rothschild (de Londres) a fait une donation importante dans le même but.

L'opinion publique ne resta pas indifférente à ces essais ; elle y apporta des concours nombreux et importants.

La « *Metropolitan association* » fondée en 1841 sous le patronage du prince Albert, faute de capitaux suffisants, ne put que louer des garnis qu'elle répara et aménagea selon les règles de l'hygiène ; cela fait, elle remit les chambres en location au même prix que précédemment. Elle força ainsi les logeurs du quartier à abaisser leurs prix et à améliorer leurs garnis. En 1886 son capital était de 6.050.000 fr. et elle fournissait le logement à 6.000 personnes.

De nombreuses sociétés charitables se fondèrent ainsi ; nous pouvons citer « *the artizan's labourer's and general dwellings Company* » qui en 1896 avait consacré 30.000.000 de fr. à loger 22.000 habitands ; « *the Improved industrial dwellings company* », fondée en 1858 par sir Sidney Waterlow, à la même date, avait dépensé 30.000.000 de fr. et logeait 25.000 personnes dans 5.000 logements répartis dans 202 mai-

sons collectives et 252 individuelles. Dans le cours de l'année 1897 elle a fait élever 61 maisons collectives et 82 maisonnettes.

Les résultats obtenus ont été remarquables ; la mortalité a subi une énorme diminution ; la moralité s'est améliorée. Il est bon de faire remarquer que si les capitaux n'ont pas hésité à s'engager dans cette voie, c'est que le revenu obtenu dans la plupart des cas est des plus rémunérateurs 4 à 6 o/o.

Il n'était donc pas nécessaire de sacrifier les intérêts des uns pour satisfaire les autres comme l'a fait en France la loi de 1894.

A côté de ces entreprises philanthropiques il convient d'en mentionner une qui présente un caractère particulier.

Il y a environ trente ans, une anglaise Miss Octavia Hill, très énergique et très généreuse, aidée de gens bien disposés, prit en location des maisons ou parties de maisons situées dans des quartiers misérables de Londres. Les souscripteurs (le premier fut un avocat M. Ruskin) mirent comme condition essentielle qu'il serait retiré des fonds souscrits un intérêt marchand. Miss Hill fit nettoyer les maisons prises en location, les fit réparer et assainir, et les loua à des prix lui permettant de remplir la condition qui lui avait été posée. Jusqu'ici rien de bien nouveau. L'originalité du système de Miss Octavie Hill consiste en la sélection sévère qu'elle fait de ses locataires au point de vue

moral et de la propreté rigoureuse qu'elle exige dans la tenue des locaux. Malgré ces conditions elle trouve des locataires à volonté et peut choisir les meilleurs, grâce à la supériorité de la tenue de ces immeubles sur ceux du voisinage. Elle paraît être arrivée à enrayer le penchant à l'incurie et l'esprit de destruction qui caractérise la classe ouvrière, au moyen d'une surveillance rigoureuse (1).

Toutefois beaucoup de personnes prétendent que ce n'est pas la classe véritablement ouvrière qui profite de ces avantages ; ce sont de petits employés, des petits commerçants ou des contre-mâîtres. On assure que l'édification des maisons modèles ne fait qu'accroître l'encombrement dans les autres, et que les mêmes maux sévissent toujours avec intensité.

Sir Sidney Waterlow reconnaît lui-même qu'il n'arrive pas à loger les plus pauvres ; il croit ce résultat impossible à atteindre, mais il estime qu'en offrant une demeure salubre aux meilleurs ouvriers, il rendra un service indirect à la classe ouvrière.

Le fait qu'il importe de noter c'est qu'une partie fort importante de la population est ainsi logée dans des conditions satisfaisantes.

1. En Allemagne notamment à Leipzig en 1883 pour appliquer les idées d'Octavia Hill, M. de Liagne et 2 personnes achetèrent un immeuble de 135.000 marks A Darmstadt l'association contre le paupérisme et la mendicité a acheté 4 immeubles en 1884 pour faire la même application.

§. 3. — *Sociétés de construction et de crédit*

Il est une institution originale qui en Angleterre a pris un énorme développement, c'est l'institution de sociétés ayant pour objet de rendre leurs adhérents propriétaires de leur habitation. C'est là une tendance caractéristique du peuple anglais qui, si longtemps privé de la propriété du sol, s'est senti au cours de ce siècle, saisi de l'amour de la propriété foncière.

▲. La législation relative à ces sociétés, après leur avoir donné une liberté d'action de plus en plus grande par les actes de 1836, 1855, 1868, 1874 et 1877, semble depuis 1894 vouloir les soumettre à un certain contrôle.

L'act de 1836 (1) voté sous le règne de Guillaume IV autorise des sociétés spéciales pour l'acquisition de maisons d'habitation, dont les actions pourront être libérées par acomptes successifs. Chaque membre a droit à recevoir un prêt égal au montant de son action pour l'achat d'une maison.

Une loi de 1855 (1) permet aux membres de ces sociétés de limiter leur responsabilité.

Il y a plusieurs sortes de sociétés, les unes avec le produit des cotisations achètent des terrains et construisent des habitations à chacun de leurs membres au

1. Guillery, *Des sociétés commerciales en Belgique*, p. 29 et 34.

fur et à mesure, selon les ressources (*land and building societies*) ; d'autres ne font que prêter aux premières les fonds nécessaires pour construire, ou encore à de simples particuliers (*loan societies*) ; d'autres encore et ce sont les plus nombreuses reçoivent, en outre des cotisations de leurs membres, des dépôts productifs d'intérêts (*building and loan societies*). Avec ces fonds elles consentent des prêts sur hypothèque à leurs membres, pour qu'ils puissent se construire chacun une habitation ; ceux-ci remboursent la société par annuités. Ce sont des banques dont le caractère particulier est l'incitation à la propriété, à l'acquisition du sol.

Ces sociétés se divisent en sociétés permanentes ou temporaires. Les premières sont à durée illimitée et reçoivent constamment de nouveaux membres qui sont répartis par série suivant la date de leur admission ; chaque série forme un organisme spécial qui a une individualité propre et est absolument étrangère aux autres en ce qui concerne la répartition des avances et la mise aux enchères des prêts.

Les sociétés temporaires se présentent comme une série des précédentes ; une fois formées elles ne reçoivent plus de nouveaux membres et prennent fin lorsque chacun est pourvu d'une habitation, que le montant des prêts est rentré et que les dépôts ont été remboursés.

Indépendamment de ces sociétés, de nombreuses

coopératives de consommation (comme les *équitables pioneers de Rochdale*) ont employé une partie importante de leurs bénéfices disponibles à édifier des maisons à l'usage de leurs membres qui sont devenus propriétaires de leurs habitations, pour ainsi dire sans bourse delier.

La loi anglaise s'est montrée libérale pour ces sociétés ; nous avons parlé des acts de 1836 et 1858.

La loi du 30 juillet 1874 édicté à leur endroit une réglementation facultative. Ces sociétés peuvent revêtir la forme soit des sociétés par actions (*joint stock companies*), soit des sociétés de prévoyance (*industrial and provident societies*) soit des sociétés de construction et de crédit.

En ce dernier cas elles sont soumises au contrôle du « registrar » des sociétés de secours mutuels, qui délivre le certificat d'incorporation. La responsabilité des associés est limitée à leur mise et au montant des avances que la société a pu leur consentir. Si un associé auquel une avance a été consentie meurt avant remboursement total en laissant un enfant mineur, la société pourra faire vendre l'immeuble en question pour rentrer dans ses avances ; le surplus sera versé à la succession. Chaque année, copie du bilan sera fournie au registrar. Les sociétés pourront recevoir des dépôts jusqu'à concurrence seulement des $\frac{2}{3}$ du capital garanti par des *mortgages*.

Cette loi donna une vive impulsion à l'essor des

sociétés de constructions ; elles prirent un énorme développement. Vers 1892 se produisit une fièvre intense de spéculation qui aboutit à une sorte de krach. Certaines sociétés comme la Birbeck bank qui avait un passif de l. st. 5.000.000, ne durent qu'à la composition de leur portefeuille en valeurs aisément réalisables de ne pas sombrer.

Un grand nombre furent forcées de suspendre leurs paiements, entre autres la *liberator building company*. Celle-ci était une société de pure spéculation ; sur un passif de 85.000.000 de francs, 50.000.000 de francs avaient été avancés à une société d'entrepreneurs. Gérée d'une façon malhonnête par un certain Balfour, depuis condamné aux travaux forcés, elle fit des emprunts à des taux usuraires pour faire face à la situation d'immobilisation dans laquelle elle s'était placée.

Cette société en entraîna d'autres dans sa chute. La crise immobilière qui sévissait alors sur Londres en fit sombrer beaucoup qui n'avaient pas été gérées avec assez de prudence ou d'habileté. Les déposants et les actionnaires perdirent des sommes considérables.

En présence du scandale, le gouvernement présenta un projet de loi qui fut voté le 24 août 1894, pour protéger les personnes peu aisées et n'ayant pas l'habitude des affaires.

A l'avenir il est défendu d'accorder des avances à la désignation du scrutin ou du tirage au sort. Les building societies ne pourront plus faire de prêts qu'en

première hypothèque. Elles ne devront plus recevoir de dépôt à vue ; un mois de préavis sera nécessaire.

Le pouvoir de surveillance du *registrar* est augmenté.

Une pénalité (amende et prison avec *hard labour*) est spécialement édictée contre les directeurs et les agents qui auront reçu des commissions occultes de personnes traitant avec la société.

En mars 1896 la Chambre des communes a adopté un bill autorisant les communes à prêter des capitaux aux building societies.

B. Les sociétés de construction et de crédit ont pris un grand développement en Angleterre qui semble en avoir été la terre d'élection.

On assure qu'il en aurait existé en Chine dès le 11^e siècle avant J.-C. (1). On en trouverait aussi en Allemagne au xviii^e siècle. Mais on peut dire d'une manière certaine que le prototype des building societies actuelles apparaît en 1780 dans une société foncière de Birmingham. C'est surtout en Ecosse où elles se développèrent, favorisées par la liberté dont jouissaient les banques.

En Angleterre elles revêtirent surtout la forme de clubs jusqu'en 1836, date de la première loi les concernant. Le tableau suivant nous montre le développement formidable pris par elles.

1. *Economiste français*, 1896, I, p. 828.

ANNÉES	Nombre total des sociétés	Sociétés ayant fourni un rapport.	Nombre des associés.	Recettes annuelles en l. sterling	PASSIF		Bénéfices en l. st.	Fonds garantis par des montages en l. st.	Autre actif en l. st.
					Actions en l. st.	Dépôts en l. st.			
1861 ¹ .	»	»	100.000 ³	1.750.000 ³	»	»	»	6.000.000 ³	»
1867 ¹ .	»	»	200.000 ³	»	»	»	»	8.000.000 ³	»
1881 ⁹ .	1.499	4.239	428.000	»	25.602.000	14.601.700	»	»	»
1882 ² .	1.773	4.720	508.000	22.412.000 ⁴	30.690.000 ⁵	17.742.809 ⁸	1.664.315 ⁶	49.380.000 ⁵	2.455.000
1884 ¹⁰ .	1.947	4.779	522.000	23.394.000	32.494.000	16.998.000	1.736.000	48.259.000	2.838.000
1888 ¹¹ .	2.545	2.246	604.447	20.415.000 ⁸	36.116.749	15.225.023	2.019.695	49.486.618	3.735.680
1890 ¹³ .	2.378	2.297	397.895	19.000.000	»	»	»	»	»
1892 ¹² .	»	2.372	587.856	19.453.614	34.729.966	14.911.514	1.897.241	47.703.054	3.842.527
1894 ¹³ .	»	2.290	»	17.319.000	31.033.000	11.490.000	2.103.000	40.546.000	3.867.000
1896 ¹⁴ .	3.730	2.625	637.856	29.853.449	35.165.606	17.718.881	3.074.000	43.686.031	11.693.455

¹ Angleterre seulement. — ² Angleterre et pays de Galles. — ³ Estimation de M. Baines. V. Schultze Delitsch, *Cours d'économie politique* (trad. Rampal), Introd. p. CLXIX, et V. Comte de Paris, *Associations ouvrières en Angleterre*, p. 172. — ⁴ Pour 1.598 sociétés seulement. — ⁵ Pour 1.667 sociétés. — ⁶ Pour 4.290 sociétés. — ⁷ Pour 2.021 sociétés. — ⁸ Pour 2.234 sociétés. — ⁹ *Economiste français*, 1883, II, p. 596. — ¹⁰ *Economiste français*, 1884, I, p. 326. — ¹¹ *Economiste français*, 1894, I, p. 301. — ¹² *Economiste français*, 1895, III, p. 366. — ¹³ *Journal de la Société française des habitations à bon marché*, 1895, III, p. 366. — ¹⁴ *Réforme sociale*, 1897, IV, 4^e série, p. 490. — ¹⁵ Levasseur, *Réforme sociale*, 1896, I, 4^e série, p. 802.

On peut voir que les sociétés de constructions ont eu un énorme développement depuis 1834. On remarque en 1883 un léger fléchissement dans le chiffre des dépôts et dans celui des fonds garantis par des hypothèques. A cette époque la propriété foncière traversait une crise, surtout à Londres où 50/0 des logements de l'*industrial dwelling company* étaient vides ; à Aldgate la moitié des logements de la corporation étaient vides. En province il en était de même.

Mais ce n'était qu'un recul passager et le mouvement reprit jusqu'en 1890. Les building societies traversèrent alors une nouvelle crise provoquée par la chute de quelques grandes institutions mobilières qui avaient pris le titre de sociétés de construction et qui n'étaient que des banques de spéculation, et dont les agissements firent beaucoup de tort. On dut agir avec une extrême prudence ; malgré cela les pertes officiellement constatées par le registrar et qui, en 1884 avaient atteint l. st. 88.000, dépassèrent en 1892 l. st. 205.000 (1).

Toutefois la confiance revint une fois la liquidation terminée, et les dépôts atteignirent en 1896 un chiffre encore inconnu jusque-là. La loi votée en 1894 sur les instances de M. Bradbook, registrar général, et qui renforce le contrôle exercé par l'Etat sans néanmoins conférer d'immunité à personne, a certainement contribué à ramener la confiance.

1. *Journal de la Société française des substances à bon marché*, 1895, III, p. 366.

C. On a souvent accusé l'impuissance relative des peuples continentaux en face des résultats prodigieux obtenus par les building societies en Angleterre, poussées dans leur développement par la tendance actuelle du peuple anglais à répartir la propriété dans les mains du plus grand nombre.

Il est certain qu'il y a là un exemple qu'il y aurait grand avantage à suivre et qu'en certains cas il en résulterait un bien considérable.

Mais à côté de ces considérations il ne faut pas oublier que la situation n'est pas du tout la même dans les divers pays ; les mœurs, les lois, les tendances sont absolument différentes ; il ne faut donc pas s'étonner si l'activité ne se porte pas dans la même direction.

Pour une population sensiblement équivalente à la nôtre, la Grande Bretagne comptait en 1891 :

Cultivateurs fermiers(1)	481.014
— propriétaires.	75.458
— — et fermiers	22.002
soit au total	578 474

propriétaires fonciers dans les campagnes

En 1892 on comptait en France (2) :

1° propriétaires cultivant eux-mêmes avec le concours

1. *Economiste français*, 1895, I, p. 295.

2. *Economiste français*, 1898, I, p. 100.

de leurs familles ou de journaliers . . .	2.183.129
2 ^o Propriétaires cultivant à l'aide d'un ré- gisseur	16.091
3 ^o Fermiers propriétaires	475.778
4 ^o Métayers propriétaires	123.297
5 ^o Journalier propriétaires	588.950
soit au total . .	3.387.245

propriétaires ruraux.

Nous ne prétendons pas tirer de ces chiffres de conclusion absolue, car ils s'appliquent seulement aux campagnes ; mais on peut en inférer qu'une situation analogue existe dans les villes. A première vue il se dégage de leur comparaison un fait essentiel, c'est que la propriété est bien plus démocratisée en France qu'en Angleterre.

On peut estimer qu'en France le plus grand nombre des individus capables d'acquérir la propriété, de la faire valoir et de la conserver, c'est-à-dire ayant l'aptitude du propriétaire, est pourvue ; le nombre des propriétaires ruraux y représente 9 o/o de la population ; en Angleterre à peine 5 o/o. Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que les building societies qui contribuent à réaliser l'amour de la propriété foncière aient eu un si grand succès d'un côté du détroit, et que le même besoin ne se soit pas fait sentir de l'autre.

Nulle part dans les villes de France, même à Paris, on ne trouve comme à Londres et dans d'autres villes

anglaises des quartiers entiers, voire même la totalité d'une ville appartenir au même propriétaire.

En raison des mœurs et des institutions dans les pays continentaux placés à l'avant garde de la civilisation comme la France, la Belgique, l'Allemagne, etc, la propriété tend à se morceler à l'infini ; les institutions favorisent cette tendance.

En Anglerre au contraire nous trouvons un nombre restreint de propriétaires du sol (5.408 occupent la moitié du territoire ; 91, dont les terres sont en grande partie inaliénables, possèdent à eux seuls 1/6 du Royaume-Uni). Aussi la même tendance à la division ne se ressent-elle que dans les pays continentaux ; seulement en raison des obstacles apportés par les lois elle suit une voie détournée.

Section II. — Belgique.

§ I. — Législation.

La question de l'hygiène de l'habitation s'est présentée en Belgique exactement de la même manière et dans les mêmes conditions que dans les pays qui participent au même mouvement industriel et civilisateur. Le mouvement d'opinion qui passionnait la France gagna la Belgique.

Dès 1838 le conseil central de salubrité publique à Bruxelles fit faire une enquête pour vérifier l'état des habitations en cette ville et proposer les moyens de l'améliorer.

En 1840 M. Dupectiaux attirait l'attention du conseil communal de Bruxelles sur le triste état des logements ouvriers,

En 1848 le gouvernement organisa un concours technique de plans d'habitations ouvrières. En 1852 le Conseil supérieur d'hygiène publique demandait la publication gratuite de ces plans, devis et dessins

Des enquêtes officielles eurent lieu successivement.

La première, intitulée par arrêté royal du 7 septembre 1843 sur la proposition de M. Nothomb, ministre de l'intérieur ne devait s'occuper de la condition des classes ouvrières que dans ces rapports avec le travail des enfants ; mais elle reçut de nombreux rapports sur l'état lamentable des habitations de la classe ouvrière. La publication des résultats de cette enquête 1846 en 3 gros volumes fit un bruit immense. A la Chambre lors de la discussion du budget de l'intérieur un député M. Percival attirait l'attention publique sur la question,

D'autres enquêtes eurent lieu, l'une en 1852. Une autre fut ordonnée par circulaire du 3 novembre 1868 de M. Jamar ministre des travaux publics pour vérifier la condition des ouvriers dans les usines métallurgiques.

Le 15 avril 1886, à la suite des grèves de Borinage une nouvelle commission fut nommée pour étudier la situation des travailleurs et aborda le problème des logements ouvriers sous toutes ses faces.

Une autre enquête eût encore lieu en 1890 par les soins des comités de patronage institués par la loi du 9 août 1889.

Le gouvernement ne se bornait pas à des encouragements platoniques.

Les lois de 1789, 1790, 1791, 1836 et 1842 donnaient à la commune un pouvoir général de surveillance et de réglementation en matière d'hygiène de l'habitation sous la surveillance des administrations provinciales et du roi.

Les tristes constatations de l'enquête ordonnée en 1843 furent le point de départ de la loi du 8 avril 1848 qui permit au gouvernement de contribuer aux travaux à entreprendre par les communes pour l'assainissement des quartiers et habitations occupés par la classe ouvrière.

La loi du 1 juillet 1858 autorisa, lorsqu'il s'agissait de l'assainissement d'un quartier, l'expropriation non seulement des terrains destinés à la voie publique, mais encore de ceux occupés par les constructions comprises dans le plan général des travaux d'assainissement.

La loi du 15 novembre 1865 a encore facilité l'application de ces dispositions ; il suffit à l'expropriant de s'assurer l'autorisation du Roi.

Les lois d'hygiène ont été bien observés, car à Bruxelles seulement, de 1874 à 1888, 11.000 maisons sur 18.000 ont été l'objet de mise en demeure d'assainissement (1).

Mais le gouvernement belge s'engagea rapidement dans une autre voie ; il résolut plus particulièrement d'accorder des avantages de toute nature aux sociétés ayant pour objet la construction d'habitations salubres et à bon marché.

Le point de départ fut la loi du 12 juin 1861 qui accorda l'anonymat à la *société Verviéroise pour la construction de maisons d'ouvriers*.

Les lois des 12 août 1862, 20 juillet 1867, 5 juillet 1871, 9 août 1889, 30 juillet 1892, 3 avril 1894 et 31 mars 1895 ont organisé tout un système de dégrèvements et d'adoucissements d'impôts et de diverses charges.

La loi du 12 août 1862 donnait 10 termes annuels pour acquitter les droits de mutation et les droits d'enregistrement concernant les actes des sociétés ou des particuliers en vue de la construction et de la vente des maisons ouvrières.

La loi du 20 juillet 1867 étendit la faveur de l'anonymat à toutes les sociétés analogues à celle de Verviers ; elle interdit d'établir des taxes communales ou provinciales sur le revenu des habitations ouvrières

1. Congrès national scientifique d'hygiène ouvrière, Lyon 1894, p. 39.

aussi longtemps qu'elles seront exemptes de l'impôt foncier en vertu de la loi du 28 mai 1828 (huit ans). Enfin elle réduisit le droit de timbre sur les actions et obligations de ces sociétés à 0 fr. 05 ou 0 fr. 10, selon que leur valeur serait inférieure ou supérieure à 50 fr.

La loi du 5 juillet 1871 restreignit la dispense d'impôt foncier accordée pour huit ans aux constructions nouvelles par la loi du 28 mai 1828, aux seules maisons construites par des sociétés d'habitations ouvrières (1).

La loi du 9 août 1889 a élaboré tout un système d'ensemble.

Elle créa dans tout le royaume une organisation administrative qui a servi de modèle à celle de la loi française du 30 novembre 1894.

La Caisse générale d'épargne et de retraites de Belgique fut autorisée à consentir des prêts aux sociétés de construction d'habitations ouvrières et de crédit, et à leurs membres, et à traiter des opérations d'assurances sur la vie pour garantir le remboursement de ses avances.

Les exemptions fiscales précédentes furent ou maintenues ou étendues.

Les locataires et propriétaires des maisons construites sous ce régime sont exempts des impôts des

1. L'art. 20 de la loi du 9 août 1887 a totalement supprimé cette remise d'impôt foncier.

portes et fenêtres et mobilier, et de la contribution personnelle.

Tous les actes et procès-verbaux portant formation, modification, ou dissolution de ces sociétés (1) sont enregistrés gratis.

Les actes de vente, d'adjudication, de prêt, d'ouverture de crédit, ne sont soumis qu'à des taxes d'enregistrement réduites de moitié.

Il en est de même pour les honoraires des notaires.

Les sociétés d'habitations ouvrières auront toujours le caractère civil même si elles revêtent la forme anonyme ou coopérative.

Ces avantages ne sont accordés qu'aux ouvriers locataires ou propriétaires de maisons dont la valeur locative ne dépasse pas un certain taux calculé d'après le nombre d'habitants de l'agglomération dont ils dépendent ; le maximum est fixé à 171 fr. pour les communes comptant plus de 100.000 habitants.

Mais la loi exige que le bénéficiaire soit un ouvrier. La circulaire de M. Bernaert, ministre des finances, du 20 mars 1894, a fixé le sens de ce mot d'une manière des plus étroites ; en réalité, elle écarte tous ou presque tous ceux qui pourraient avoir la possibilité de devenir propriétaires. L'ouvrier, d'après la définition de M. Bernaert, est celui dont le salaire est à peine suffi-

1. Rappelons ici que la loi belge sur les sociétés plus libérale que la loi française se contente de la libération du dixième des actions.

sant pour lui permettre de pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille. La circulaire écarte expressément;

1^o Les ouvriers qui tiennent par eux, leurs femme ou enfants, un débit ou une boutique, ou font exercer une profession quelconque.

2^o Les artisans proprement dits qui vendent directement au consommateur le produit de leur travail.

3^o Les contre-maîtres.

4^o Les employés.

5^o Les propriétaires.

Peut-être est-ce le souci de ne pas porter une atteinte trop considérable aux recettes budgétaires qui a animé M. Bernaert en sa qualité de ministre des finances.

D'après les prévisions de l'administration des finances, la réduction des droits de mutation, de transcription et autres devait se chiffrer approximativement par une diminution de recettes de 200.000 fr., et les exemptions de contribution personnelle par une diminution de 500.000 fr.

Dès 1889, dans une séance du Sénat du 24 décembre, le ministre a fait connaître qu'en réalité le dégrèvement de la contribution personnelle s'élevait à 750.000 fr. pour le moins.

L'arrêté royal du 6 juillet 1891 rendu en exécution de la loi du 9 août 1889 en détermine les conditions d'exercice. Il fixe notamment à 3 o/o le maximum de la rémunération que peuvent recevoir les capitaux employés dans les sociétés de construction et de crédit.

La loi du 3 avril 1894, sur la proposition de M. Bernaert, étend les faveurs de la loi du 9 août 1889, aux sociétés de crédit immobilier.

§ 2. — *Opinion publique. Institutions charitables.
Patronage et encouragement des pouvoirs publics
Sociétés de construction et de crédit.*

A. L'opinion publique en Belgique a toujours été en éveil sur la question de l'hygiène de l'habitation.

Nombreuses sont les sociétés charitables qui ont pour objet l'amélioration du logement de l'ouvrier.

Une des plus importantes est à Bruxelles, *l'association pour l'amélioration des logements insalubres* analogue à certaines institutions anglaises dont nous avons eu occasion de parler. Cette œuvre donne des subsides en nature tels que lits, literies, meubles, etc., aux ouvriers momentanément nécessiteux. Elle agit sur les propriétaires afin de les amener à assainir ceux de leurs logements qui sont défectueux. Elle tient à la disposition des classes pauvres des listes de logements recommandables ; elle essaie l'éducation hygiénique des locataires et signale à qui de droit les misères à soulager.

B. Les pouvoirs publics ont suivi l'impulsion donnée par l'opinion.

En 1856, se fondait à Bruxelles une société au capi-

tal d'un million de francs sous le patronage du roi Léopold II, alors Altesse Royale. Celui-ci recommanda au gouvernement l'approbation des statuts de cette société.

Le roi Léopold I^{er} contribua personnellement au succès de ces sociétés ; il prit de nombreuses actions des sociétés immobilières de Liège et de Bruxelles.

Nous avons déjà parlé des facilités accordées aux ouvriers par le département des chemins de fer de l'Etat (1). Les municipalités ont suivi l'exemple donné en haut ; elles ont généreusement contribué à l'amélioration des logements ouvriers.

Les municipalités ont suivi l'exemple donné en haut ; elles ont généreusement contribué à l'amélioration des logements ouvriers.

Entr'autres la ville de Liège en 1894 a pris pour 500.000 fr. d'obligations de la société immobilière ; elle lui a prêté à 4 o/o une somme de 450.000 fr.

Nous avons déjà parlé des constructions de maisons ouvrières faites par la ville de Dinant (1).

Le conseil municipal de St-Gilles-les-Bruxelles a contracté il y a quelques années un emprunt destiné à la construction de maisons ouvrières ; il s'adressa à la Caisse générale d'épargne qui lui prêta 275.000 fr.

La municipalité d'Anvers avança 1.500.000 fr. au bureau de bienfaisance lors du percement par celui-ci

1. V. p. 58.

1. V. p. 32.

de la rue Nationale au milieu d'un quartier populeux.

C. Le congrès d'hygiène tenu en 1851 à Bruxelles avait insisté sur l'appel au concours charitable et éclairé des institutions de bienfaisance. Ce vœu ne fut pas perdu,

Déjà en 1840 le bureau de bienfaisance de Nivelles, avait fait construire 12 maisons appropriées pour le logement d'une famille, et destinées à être vendues par annuités suivant un système particulier appelé système de Nivelles, par opposition à celui de Mulhouse.

Le bureau de bienfaisance d'Anvers en 1864 construisit des maisons collectives à titre d'essai. Plus de 500 maisons ont été aussi construites depuis. Nous avons précédemment rapporté que la municipalité lui prête à cet effet 1.500.000 fr. à 5 o/o et remboursables en 66 annuités.

Les bureaux de bienfaisance de Mons, Wavre, Jadoigne, Tournai, etc., l'administration des hospices civils de Huy ont de même consacré des capitaux importants à l'édification de maisons ouvrières.

En 1889 il y avait ainsi 21 bureaux de bienfaisance qui avait ainsi employé 7.000.000 fr. (1).

D. La première société de construction d'habitations ouvrières a été fondée à Bruxelles en 1856, celle de Verviers suivit de près en 1861.

1. Congrès d'Anvers, 1894.

Répondant à un certain besoin, elles se développèrent surtout sous la poussée de l'opinion publique.

En 1878 (1) il y avait 17 sociétés anonymes d'habitations ouvrières au capital de 1.921.760 fr. dont 1.514.960 versés.

Les lois que nous avons rapportées accentuèrent leur essor.

Dans la seule année 1892 (2) il s'est fondé 7 sociétés anonymes de construction au capital de 640.000 fr., 18 sociétés de crédit au capital de 2.098.000 fr. et 3 sociétés coopératives au capital de 187.213 fr.

Du 17 octobre 1890 au 11 octobre 1893 (3), 63 sociétés ont été aussi fondées dont 56 anonymes au capital de 4.400.000 fr.

La Caisse générale d'épargne et de retraite avait agréé : au 31 décembre 1893 (4), 37 sociétés de crédit et 15 sociétés immobilières ; au 31 décembre 1894 (5), 77 sociétés dont 68 anonymes au capital total de 6.227.400 fr. et 9 coopératives ; au 31 décembre 1895 (6), 88 sociétés dont 79 anonymes au capital de 8.805,950 fr. et 9 coopératives.

1. Conseil supérieur d'hygiène publique (Belgique) p. 29.

2. *Officiel*, 1893 ; Sénat annexes, p. 536.

3. V. Congrès d'Anvers, 1894.

4. *Journal de la soc. française des hab. à b. marché*, 1895, III, p. 299.

5. *Réforme sociale*, décembre, 1894, p. 912.

6. *J. soc. fr. des hab. à bon marché*, 1896, p. 172.

Le conseil d'administration de la Caisse générale statue sur les propositions d'emprunt qui leur sont adressées par les sociétés de construction et de crédit. En principe il exige une caution solidaire, d'une solvabilité reconnue ; il exige de plus des sociétés la transmission de la garantie hypothécaire à elles consentie par leurs emprunteurs. Les sociétés coopératives et les sociétés qui se bornent à louer leurs immeubles doivent se soumettre à sa surveillance.

Le taux des prêts est de 3 o/o en principe, mais il s'abaisse à 2,5 o/o lorsqu'une combinaison d'assurance mixte repose sur la tête de l'emprunteur, ce qui renforce la garantie de remboursement

De 1892 à 1897, la caisse (1) a ainsi prêté 11.500.000 francs à diverses sociétés qui ont réparti ces sommes entre 4.430 emprunteurs.

La progression a été rapide.

Tableau des avances faites par la Caisse générale

Années	Sommes prêtées aux taux		Sommes totales
	de 2,5 0/0	de 3 0/0	
1890 (2)	466.500	96.800	263.300
1892 (3)	4.482.669,07	886.900	2.369.569,07
1894 (4)	—	—	8.078.104,10
1895 (5)	10.297.793,80	1.211.100	11.508.893,80

1. *J. soc. fr. des hab. à bon marché*, 1895, IV, p. 455.

2. *Journal soc. franç. des hab. à bon. marché* 1891, IV, p. 450.

3. *Journal soc. franç. des hab. à bon marché*, 1895, p. 299.

4. *Journal soc. franç. des hab. à bon marché*, 1896, p. 172.

5. *J. soc. franç. des hab. à bon marché*, 1895, IV, p. 476.

Les sommes prêtées en 1895 sont garanties par des affectations hypothécaires d'une valeur de francs 15.153.307,14 et un actif appartenant aux sociétés se montant à francs 17.216.776,23 (1).

Nous avons déjà eu l'occasion d'exprimer notre appréciation sur le développement subit et artificiel de ces sociétés depuis 1889. Nous avons émis l'opinion qu'il provenait d'une cause toute factice, le bon marché du taux des prêts consentis par la caisse générale.

Ce mouvement est-il susceptible de se développer ? Je ne le crois pas, et il ne faut pas le souhaiter. Car ou bien les gages fournis sont de toute sûreté, et l'état vient ici concurrencer bien inutilement les capitaux particuliers ; ou bien les gages sont sujets à dépérissement et de nature à entraîner des mécomptes ; en ce cas les taux de 2,5 et 3 o/o sont insuffisants pour contrebalancer les risques qui somment toute sont courus non par l'Etat, mais par des particuliers, les déposants à la Caisse d'épargne.

Section III. — Autriche-Hongrie

§ 1. — Autriche

A. L'Autriche a adopté une réglementation sani-

1. *Journal soc. franç. des hab. à bon marché* 1896, p. 182.

taire dont les principes ne diffèrent pas sensiblement de ceux adoptés en France.

Je me contente de rappeler ici que comme en Allemagne, dans les attributions assumées par l'Etat en ce qui concerne la surveillance des conditions du travail, rentre l'inspection de logements occupés par les ouvriers qu'ils en payent ou non le loyer. Ce sont les inspecteurs du travail qui sont chargés de ce soin.

L'opinion a été mise en éveil en Autriche de la même façon et à la même époque que dans les pays environnants, grâce aux travaux du professeur Sax, de M. Ratkowski et de M. de Plener (depuis ministre des finances).

En 1871 le Conseil communal de Vienne institua une commission spéciale à l'effet d'étudier les moyens à employer pour porter remède à une situation qui laissait fort à désirer.

En 1872 la Chambre des députés vota une résolution réclamant l'attention du gouvernement et recommandant l'adoption des mesures fiscales de nature à dégréver la construction de logements à bon marché.

La loi du 25 mars 1880 accorda des exemptions d'impôts directs aux constructions nouvelles, reconstructions et agrandissements, analogues à celles accordées par les lois française du 4 frimaire an VII et belge du 28 mai 1828.

En 1886 les députés Winterhoffer, Mauthner et consorts déposèrent un projet de loi affranchissant les

logements ouvriers des impôts directs pendant 30 ans, de l'impôt sur les créances hypothécaires lorsque le paiement serait différé et garanti par une hypothèque, et du timbre. Ces exemptions devaient profiter à toutes les maisons ne dépassant pas trois étages et n'ayant pas plus de quatre logements, quel qu'en fut le constructeur.

Ce projet de loi amendé, discuté et corrigé, devint la loi du 13 octobre 1891 (1).

Aux termes de cette loi, les maisons construites pour être exclusivement louées par des ouvriers sont exemptées de tout impôt direct pendant 24 ans à dater de l'achèvement de la construction.

Toutefois, le texte comporte deux restrictions importantes :

Les maisons qui profiteront de cette exonération devront avoir été construites par des communes, des sociétés d'utilité publique, des institutions pour ouvriers, des sociétés coopératives d'ouvriers pour leurs membres ou par des patrons pour leurs ouvriers. Sont donc exclues les maisons construites directement par un ouvrier pour lui-même, ou par des sociétés civiles ou commerciales en vue de les revendre, ce qui est le cas le plus fréquent.

L'autre restriction est d'une autre nature et a suffi à enlever jusqu'ici toute portée à cette loi. L'article 1,

1. *Annuaire de législation étrangère*, t. XIX, p. 331 ; *Société française des habitations à bon marché*, 1891, IV.

dernier alinéa, dispose que cette exemption d'impôts n'aura d'effet que dans le cas où la diète provinciale aura également renoncé à percevoir la quote-part de ces impôts revenant à la province.

Le droit à ces avantages, au cas où ils auraient été accordés, se perd par la transmission entre-vifs des maisons en question à des personnes n'ayant pas droit à ces avantages, c'est-à-dire n'étant pas des ouvriers.

Cette loi présente un caractère particulier qui n'existe pas dans les lois anglaise, belge et française ; elle exige certaines conditions de salubrité des logements pour pouvoir jouir de ses faveurs. Ainsi l'art. 3 exclut les bâtiments contenant les logements dans les caves, ce qui est très fréquent à Vienne ; l'art. 4 fixe le cube d'air minimum des pièces.

Ces dispositions ne semblent pas avoir eu d'effet jusqu'ici ; les provinces n'ont pas voulu se dessaisir d'aucune partie de leur quote-part d'impôt foncier.

Dans deux ans la loi du 13 octobre 1891 aura cessé d'être en vigueur sans avoir produit aucun résultat, car l'article 7 limite les faveurs accordées aux constructions achevées pendant les 10 ans qui suivront la promulgation de la loi,

B. L'initiative privée en Autriche n'est pas restée inactive (1).

1. *Economiste français*, 1894, II, p. 209.

A l'exposition industrielle de Pesth on a pu voir que les grands manufacturiers et les entreprises anonymes ne se sont pas dérobés à la charge d'améliorer la condition de leurs ouvriers.

D'après le recensement de 1890 (1), à Vienne, sur 64.000 ouvriers occupés par 720 fabriques de la grande industrie, 4 o/o sont logés gratuitement ou à peu près par leurs employeurs.

En Autriche comme partout, il y a une variété infinie dans les moyens employés ; tantôt la location est faite au prix marchand, tantôt le logement est gratuit en tout ou en partie.

La diversité est considérable selon les provinces. La Bohême, la haute et la basse Autriche sont au premier rang, la Moravie, la Silésie et la Galicie au dernier.

■ La municipalité de Vienne obéissant aux suggestions du Conseil communal (2) a construit à titre d'essai, rue Saraksar, quatre maisons comprenant 96 logements.

Il convient de faire remarquer en passant le rôle qu'ont joué les caisses d'épargne et particulièrement celle de Linz.

Celle-ci, par décision de son assemblée générale du 9 avril 1892 a décidé d'employer 100.000 florins prissur

1. *Economiste français*, 1889, I, p. 522.

2. *Congrès de Bruxelles 1897*, rapport de M. Schulpe, p. 277.

sa réserve en construction d'habitations ouvrières devant rapporter 4,50 o/o. Cette somme a été portée à 150.000 florins par décision de l'assemblée générale du 5 mai 1894, sanctionnée par décret impérial du 5 juin 1894.

La Caisse d'épargne galicienne, célébrant, le 25 avril, le cinquantenaire de sa fondation, a décidé d'affecter 200.000 florins à la construction d'habitations à bon marché.

La Caisse d'épargne de Laybach a contribué à la création d'une société d'habitations ouvrières.

L'institut d'assurances contre les accidents, de Trieste, a consacré en 1896 plus de 100.000 florins à l'édification de maisons salubres et économiques.

Les Autrichiens avec raison ne considèrent pas que la question ait pu être résolue instantanément, d'un seul trait de plume. Ils continuent à rechercher les meilleurs moyens à employer. C'est ainsi qu'en 1895, par les soins de la municipalité de Vienne, une enquête a été faite en cette ville sur les conditions de l'habitation.

§ 2. — *Hongrie*

A. Il y a quelques années un projet de loi (1) a été présenté à la Chambre des députés pour faciliter la

1. Congrès de Bruxelles, 1897, Rapport de M. Schulpe, p. 277.

construction de maisons salubres à bon marché. Ce projet ne s'écarterait pas sensiblement des lois française, belge et autrichienne sur cette matière ; il consistait en une exemption d'impôts directs pendant 25 ou 30 ans pour la totalité, et de moitié ensuite ; il comportait aussi l'exemption des droits d'oetroi sur les matériaux de construction et de l'impôt sur les actions et obligations.

De plus, toute entreprise commerciale ou industrielle aurait été soumise à l'obligation de construire au moins 6 logements par 100 ouvriers, et à celle de pourvoir d'habitations salubres le 1/3 au moins des ouvriers étrangers de la commune. Les chemins de fer de l'Etat auraient consenti des réductions des tarifs pour le transport des matériaux.

Les sociétés pour bénéficier des exceptions d'impôts auraient dû limiter leurs bénéfices à 4,5 ou 5 o/o l'an.

II. En Hongrie les quelques centres industriels qui y existent ont dû se préoccuper de loger leurs ouvriers.

Les chemins de fer de l'état hongrois, les établissements Ganz et Cie (construction de wagons et de machines), la société de navigation sur le Danube, les mines et fonderies de Salgo Tarjan, les établissements Whitehead a Fiume ont assuré à leurs ouvriers des habitations saines.

Dans la Hongrie proprement dite on calcule que 130 fabricants logent gratuitement, 3.065 ouvriers. Dans 31 localités, 7.074 ménages ont été pourvus d'habitations saines par leurs patrons.

Section IV. — Brésil

A. Au Brésil le décret législatif (1) du 9 décembre 1882 (2) autorisé le gouvernement à subventionner la construction de maisons ouvrières saines au moyen d'exemptions de l'impôt foncier pour 20 ans et de l'impôt de transmission. Le gouvernement peut aussi concéder pour 20 ans des terrains de l'Etat pour y construire des habitations salubres et à bon marché ; passé ce délai le concessionnaire aura un droit de préférence pour la location à long bail aux prix et conditions ordinaires.

B. De 1885 à 1895 le gouvernement donna 17 concessions dans la ville de Rio de Janeiro pour y construire des habitations destinées à la classe ouvrière. La seule effective, accordée par décret du 8 février 1888, le fut à la compagnie d'assainissement de Rio de Janeiro. Il lui fut assuré une garantie de 7 o/o sur un capital de 10.000 milreis, et une exemption des droits de douane pendant 20 ans, et de l'impôt foncier pendant 15 ans. Le terrain et l'eau lui furent gratuitement fournis.

La société devait loger dans un délai de 3 ans au

1. Congrès de Bruxelles 1897, Rapport de M. Vieira Monteiro.

2. Décret législatif n° 3151. Voir traduction en fin du congrès précité.

moins 3.000 personnes dans des bâtiments dont le gouvernement devait préalablement approuver les plans.

Les résultats ont été remarquables. Plus de 5.500 personnes sont logées dans les immeubles de la compagnie ; l'hygiène y est excellente, jamais la fièvre jaune n'y sévit.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'ACQUISITION ET DE LA CONSERVATION DES PETITS PATRIMOINES

La loi du 30 novembre 1894, j'ai déjà eu occasion de le dire, a deux buts bien tranchés : d'abord assurer à la population ouvrière des habitations saines et d'un prix modéré ; ç'a été l'objet de la première partie de cette étude ;

Elle contient d'autre part des dispositions édictées en vue de favoriser la formation et l'emploi de l'épargne dans les classes laborieuses en leur permettant d'acquérir et de conserver une maison d'importance modeste qui sera le foyer de la famille dont la cohésion sera ainsi assurée.

L'art. 7 donne aux acquéreurs de maisons individuelles remplissant les conditions prévues par l'art. 5, lorsqu'ils s'acquittent de leur prix d'acquisition en un certain nombre d'annuités, la faculté de s'adresser à la caisse d'assurance en cas de décès afin de garantir le paiement intégral de leur prix, en cas de décès avant la libération complète.

Les art. 9 à 13 contribuent à alléger les charges de l'acquisition en accordant diverses faveurs et immunités fiscales.

Le législateur de 1894 a dérogé formellement à une disposition du code civil qui était attaquée depuis bien longtemps. L'art. 8 § 1, a étendu résolument la durée des pactes d'indivision telle qu'elle était limitée par l'art. 815 du code civil ; le paragraphe 2 écarte absolument les règles du code civil en matière de partage. Ces dispositions dont l'opportunité n'est pas contestable ont eu pour objet de remédier à certains défauts de notre législation.

Nous allons en faire une étude détaillée, ce sera là l'objet de la seconde partie de cet ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

MESURES DESTINÉES A FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

A. Lorsqu'un ouvrier ou un employé s'adresse à une société de construction pour acquérir une maison individuelle destinée à devenir le berceau de sa famille, presque toujours il arrivera que tout ou partie du capital nécessaire à l'acquisition lui fera défaut.

En ce cas la société venderesse se contentera d'un acompte payé au moment de la signature de l'acte d'aliénation, et acceptera le versement du reste en un certain nombre d'annuités.

Si l'acquéreur vit assez longtemps pour rembourser complètement ses avances à la société, le résultat sera excellent; mais au contraire s'il arrive qu'il décède prématurément, ses héritiers, encore jeunes et le plus souvent incapables de gagner leur vie, ne pourront continuer ses versements. La société venderesse pour récupérer ses avances fera vendre l'immeuble aux enchères et ce, au grand préjudice des héritiers, car les

frais de vente et de licitation absorberont la plus grande partie du solde du prix de vente.

Les sacrifices qu'aura pu s'imposer le père de famille auront été absolument vains; ses enfants ne pourront conserver le foyer qu'au prix de grands efforts il avait tenté de leur constituer.

L'art. 7 de la loi du 30 novembre 1894 a eu pour but de parer à cet inconvénient.

La caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à passer avec les acquéreurs d'habitations individuelles à bon marché des contrats d'assurances mixtes ayant pour effet de garantir à l'assuré le paiement des annuités restant à payer lors de son décès, moyennant un certain nombre de primes annuelles.

Le chiffre maximum du capital assuré ne peut dépasser la valeur maxima que peut atteindre l'habitation à bon marché. Cette valeur s'obtient en capitalisant au taux de 4,27 0/0 la valeur locative fixée par l'art. 5 de la loi, soit (art. 11 du décret du 21 septembre 1855).

Pour les immeubles situés dans une commune de 1.000 habitants et au-dessous.	2.300
De 1.001 à 5.000 habitants	3.900
De 5.001 à 30.000 habitants	4.400
De 30.001 à 200.000 habitants ou dans une commune située dans un rayon de 40 kil. autour de Paris	5.700

Dans une commune de 200.001 habitants	
et au-dessus	7.700
A Paris	9.700

L'assurance mixte peut être contractée moyennant le paiement d'une prime unique ou de primes annuelles soit fixes, soit décroissantes. Aucune prime ne peut être payée une fois l'âge de 65 ans atteint par l'assuré.

Grâce à cette disposition le père de famille acquéreur en payant une légère prime annuelle pourra éviter à sa famille la ruine presque certaine que sa mort prématurée aurait pu lui causer.

On peut se demander s'il était bien nécessaire d'élargir les attributions de la caisse d'assurance en cas de décès.

Sans hésiter je répondrait affirmativement. La caisse d'assurance en cas de décès n'a pas pour but de concurrencer les assureurs privés et de les ruiner afin de prendre leur place ; bien au contraire sa mission consiste à frayer la voie à ces derniers en leur faisant connaître des combinaisons ignorées par eux tout en protégeant le public contre une coalition des compagnies d'assurances, en adoptant des tarifs rationnels.

N'a-t-on pas vu tout dernièrement encore, lors de la promulgation de la loi du 9 avril 1898, les compagnies françaises d'assurances sur les accidents se coaliser en vue d'imposer aux assurés des primes exagérées ; et ces mêmes compagnies forcées d'abaisser leurs tarifs

dans une mesure importante par le seul fait de l'adoption par la Caisse nationale des retraites sur la vieillesse, de tarifs rationnels (1)

En cette matière comme en la nôtre le rôle de l'administration est de protéger le public.

En Belgique, stimulées par l'exemple de la Caisse générale d'épargne et de retraite, les sociétés d'assurances sur la vie ont créé des tarifs spéciaux en vue de concurrencer le service d'assurance fondé par cette administration en exécution de la loi belge du 9 août 1889.

La compagnie belge des assurances générales sur la vie prête sur hypothèque 60 pour cent de la valeur de l'immeuble à condition que l'emprunteur contractera chez elle une assurance mixte destinée à garantir le remboursement du prêt consenti.

Beaucoup de simples particuliers ont suivi cette voie, et une note émanée de la Caisse générale d'épargne et de retraite nous apprend qu'ils avancent des fonds jusqu'à concurrence de 65,7 et même 75 o/o de la valeur des immeubles donnés en garantie au taux de 4,25 o/o pour une durée de quinze à vingt ans moyennant première hypothèque et assurance mixte.

Si le mouvement créé par le législateur de 1894 prend des proportions sérieuses, il est certain que

1. Il convient d'ajouter que la concurrence des compagnies étrangères sur les accidents a contribué dans une certaine mesure à ce résultat.

les assureurs privés concurrenceront avec succès la caisse officielle ; celle-ci aura joué son rôle, elle aura tracé la voie à suivre, elle pourra s'estimer fière de son œuvre.

La seule critique que je ferai à l'art. 7, c'est que la limite en valeur est trop peu élevée ; il n'y aurait eu aucun inconvénient à faciliter l'acquisition de maisons représentant un prix gradué selon l'importance des localités, de 7 ou 8.000 fr. dans les petites villes, de 35 à 40.000 fr. à Paris. La constitution d'un foyer est chose tout aussi intéressante et tout aussi difficile à un chef de famille qui gagne deux mille francs qu'à celui qui gagne le double ou même le triple (1).

Mais telle qu'elle est la loi de 1894 a posé le principe, il ne reste plus qu'à élargir son champ d'application.

1. Je ne parle pas ici des allègements d'impôts et dégrèvements accordés aux acquéreurs de maisons individuelles et destinés à alléger le poids de son acquisition, en ayant fait précédemment une étude détaillée. V. p. 68.

CHAPITRE II

MESURES DESTINÉES A FAVORISER LA CONSERVATION DE LA PROPRIÉTÉ

Section I. — Du maintien de l'indivision.

On sait que le principe formulé par l'art. 815 Code civil « *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué nonobstant prohibitions contraires* » est des plus rigoureux.

Il peut être de l'intérêt bien entendu des communistes d'ajourner momentanément le partage. Ainsi, parmi les cohéritiers il y a des mineurs ; si l'on veut partager immédiatement il faut de toute nécessité procéder à un partage judiciaire, tandis qu'en attendant quelques années il sera possible, le ou les mineurs étant devenus majeurs, de procéder à un partage amiable qui entraînera moins de frais et où les convenances réciproques des héritiers pourront être

mieux observées. S'il s'agit d'une maison de modeste importance qui sera, par cela même, impartageable en nature, le foyer familial sera détruit. Aussi y a-t-il souvent intérêt pour les parties à convenir qu'il sera sursis au partage pendant un certain temps.

Dans l'ancien droit (1) cette convention était licite, quelle qu'en fût la durée que la coutume ne limitait pas.

Le Code civil a permis aux intéressés (art. 815 al. 2) de former un pacte d'indivision mais pour une durée ne pouvant excéder cinq ans. Le renouvellement en est permis mais toujours pour une période maxima de cinq ans à compter du jour de la signature de la convention de renouvellement (2).

La loi du 30 novembre 1894 a, la première apportée une dérogation de quelque importance à ces principes. Le législateur a pensé qu'une loi de protection desti-

1. Pothier, *Des successions*, chapitre IV, art. 1^{er}, § 1.

2. La loi belge de 1816 qui a été jusqu'en 1838, loi hollandaise avait rendu licite le pacte d'indivision quelle qu'en soit la durée dans les successions ou sont intéressés des mineurs, interdits ou absents. Le Code civil néerlandais de 1837 est revenu aux principes du Code Napoléon, mais la loi belge a conservé ce système. *Bulletin société législ. comparée*, 1^{re} année, p. 130.

En Alsace-Lorraine, les lois des 22 octobre et 11 décembre 1873 ont rendu licite toutes conventions d'indivision (*J. société fr. des hab. à b. marché*, 1891, IV, p. 243. *Annuaire législ. étrangère*, 1873, p. 558 et p. 561.

née à préserver le foyer familial ne pouvait laisser subsister sans atténuation des dispositions dont l'effet est le plus souvent de détruire un foyer acquis au prix de longs et pénibles efforts et de disperser les membres de la famille.

A la règle de l'art. 815 Code civil, l'art. 8. 1^o de la loi du 30 novembre 1894, substitue le principe contraire ; le maintien de l'indivision, s'il est demandé par le conjoint survivant ou un descendant, peut être imposé par le juge de paix à tous les héritiers pour cinq années à compter du décès.

S'il existe des mineurs parmi les descendants, l'indivision, peut être maintenue pendant cinq ans à compter de la majorité de l'aîné des mineurs (1), sans que sa durée totale puisse excéder dix années.

S'il n'existe pas de descendants, l'indivision, peut être maintenue pendant cinq ans à compter du décès, au profit de l'époux survivant, si toutefois il le demande et s'il est copropriétaire de la maison pour moitié au moins.

C'est le juge de paix qui prononce souverainement sur le maintien de l'indivision ; il peut ne pas l'accorder s'il ne le juge pas utile.

1. Pourquoi cinq ans à compter de la majorité de l'aîné des mineurs ; il eut mieux valu que ce fût cinq ans à compter de la majorité du plus jeune, cela aurait donné aux aînés le temps de gagner quelque argent de façon que l'un d'eux fut capable de racheter la maison.

La demande en maintien d'indivision est faite par voie de simple déclaration au greffe de la justice de paix du lieu de l'ouverture de la succession.

C'est au greffier qu'incombe le soin de convoquer les intéressés pour tenir le conseil de famille. Au jour fixé s'ils sont tous d'avis de maintenir l'indivision pendant un temps déterminé dans les limites fixées par la loi, le juge de paix se borne à leur donner acte de leur décision.

En cas de désaccord, le juge de paix prononce un véritable jugement ; mais en tous les cas, il ne s'agit pas ici de juridiction gracieuse, la décision du juge de paix est susceptible de toutes les voies de recours ordinaires.

L'homologation du tribunal civil n'est jamais requise.

La loi a laissé dans l'ombre un certain nombre de cas qui pourront faire obstacle à son fonctionnement.

Il pourra arriver que les intéressés soient tous d'accord, pour demeurer dans l'indivision ; quelle en sera la durée ? Sera-t-elle indéfinie ? ou bien l'action en partage sera-t-elle toujours ouverte ? Quel en sera le terme si les communistes ne s'entendent pas pour le fixer.

Les héritiers qui ne continueront pas d'habiter la maison seront en droit, semble-t-il, de réclamer au possesseur une indemnité d'occupation. Faudra-t-il recourir à la voie judiciaire ordinaire ? ou bien le

juge de paix sera-t-il compétent pour trancher le désaccord des parties?

En outre, il y aura souvent une question de pension alimentaire; or, aux termes de l'art. 6. 4^o de la loi 25 mai 1838 les demandes en pension alimentaire entre ascendants et descendants légitimes sont de la compétence des juges de paix lorsqu'elles n'excèdent pas 150 fr.

Le maintien de l'indivision est-il opposable aux créanciers.

On s'accorde généralement à adopter la solution admise dans le cas de pacte d'indivision entre cohéritiers; les créanciers qui n'ont pas fait diligences avant qu'il ait été statué, devront subir l'effet de la décision rendue; si, au contraire, des créanciers ont une hypothèque antérieure ou ont déjà du chef de leur débiteur introduit une action en partage, la décision du juge de paix ne les liera pas.

Je crois que la loi de 1894 a introduit dans notre législation un principe excellent en dérogeant à l'art. 815. 2^e al. du Code civil. Je ne méconnais pas les critiques que soulève le pacte d'indivision, mais ce sera là bien souvent une mesure de protection. Gagner du temps, c'est dans le plus grand nombre de cas donner au conjoint ainsi qu'aux héritiers mineurs la facilité de conclure un partage aimable, exempt de frais et de chicanes, c'est permettre à l'un des communistes de conserver le foyer familial dans l'intérêt de tous.

Section II. — De l'attribution sur estimation

Suivant l'art. 826 du Code civil, chaque héritier peut demander sa part en nature des meubles et immeubles composant la succession de son auteur. C'est là la base de notre système successoral.

L'art. 832 développe ce principe, car tout en recommandant d'une façon un peu platonique d'éviter autant que possible de morceler les exploitations, il ordonne de faire entrer dans chaque lot, s'il se peut, la même quantité de meubles, d'immeubles, de droits, de créances de même nature et valeur.

Les lots formés suivant ces prescriptions sont tirés au sort (art. 834), quels que soient les convenances et même l'intérêt des copartageants. Les biens non commodément partageables ne pouvant être placés dans un lot, faute de biens de même nature qui leur fassent équilibre dans les autres, sont licités (art. 827).

Ces règles doivent être observées toutes les fois que les copartageants ne parviennent pas à s'entendre, ou plus simplement, s'il y a parmi eux des mineurs, des interdits ou des absents (1), c'est-à-dire toutes les fois que le partage a lieu en justice.

1. Ni l'envoyé en possession provisoire, ni le notaire commis pour représenter un absent, n'ont qualité pour consentir

Donc la règle est le partage judiciaire avec tous les inconvénients qu'il comporte, l'exception est le partage amiable qui ne se rencontre que dans une seule hypothèse, celle où les copartageants, majeurs et maîtres de leurs droits, parviennent à se mettre d'accord.

On a adressé à cette législation de graves reproches soit au point de vue économique, soit au point de vue juridique.

Au point de vue économique, on lui reproche de conduire à un morcellement excessif de la propriété foncière.

On ajoute qu'elle n'est pas moins funeste à l'intérêt général en substituant la décision aveugle du sort à une répartition intelligente des biens dans laquelle on tiendrait compte des intérêts de chacun des copartageants.

Enfin elle multiplie les licitations dont l'inconvénient, outre les frais qu'elles entraînent, frais qui sont d'autant plus lourds que le bien licité est de moindre valeur, est de mettre obstacle à la transmission dans les familles des établissements commerciaux et industriels, et dans le cas qui nous occupe, de la maison qui abrite la famille et forme la grande partie sinon la totalité de son patrimoine, et d'occasionner

un partage amiable. L'art. 985 C. Pr. exige un mandataire muni du pouvoir de partager (argument des mots « dûment représentés »).

ainsi à chaque génération des liquidations ruineuses.

On a longtemps cherché à modifier et à simplifier ce procédé de liquidation qui se traduit toujours par un appauvrissement très sensible pour les intéressés.

En 1868 fut soumis au corps législatif (1) un « projet de loi concernant les ventes judiciaires d'immeubles, les partages et la purge d'hypothèques ».

Ce projet simplifiait de beaucoup la procédure des partages judiciaires, et il avait pour effet de beaucoup diminuer les frais.

Il posait le principe du partage par voie d'attribution. Le tribunal était chargé d'apprécier dans quelle mesure et comment il convenait de déroger aux articles 832 et 834 du Code civil lorsque, les lots ne pouvant être tous d'une composition identique, le tribunal estimerait que le tirage au sort présenterait des difficultés ou inconvénients graves.

Enfin il permettait aux parties, lorsqu'il y avait parmi elles des incapables ou des absents légalement représentés, de procéder à un partage amiable en écartant les dispositions de l'article 832 sur la composition des lots et le tirage au sort. L'estimation devait toujours être faite par experts ; la nécessité de l'homologation du tribunal était maintenue.

Le ministère du notaire était obligatoire.

Ce projet n'aboutit pas.

1. *Bulletin de la Société française de législation comparée*, première année, p. 130.

Ce ne fut que longtemps (1) après, que la loi du 30 novembre 1894 reprit le principe de l'attribution sur estimation, mais pour en faire une disposition de

3. Les législations étrangères basées sur le Code Napoléon n'avaient pas été sans essayer de remédier à cette fâcheuse disposition. La loi belge hollandaise citée plus haut (v. p. 171) avait organisé dès 1886, pour les partages intéressant les mineurs, les interdits et les absents une procédure extrêmement simple qui laissait sous la seule responsabilité du juge de paix le champ libre à tous les arrangements amiables. Sauf le cas de désaccord sur la composition des lots l'expertise était facultative pour le juge. L'acte de partage devait toujours être dressé par devant notaire. Seule la législation belge a conservé ce système, les Pays-Bas y ont renoncé.

En Alsace-Lorraine les lois déjà citées (v. p. 171) des 22 octobre et 11 décembre 1873 ont abrogé le Code Napoléon sur plusieurs points. Les art. 815 et 832 sont abrogés. Il est permis de faire à l'amiable les partages dans lesquels des absents ou des incapables sont intéressés, mais l'homologation du tribunal est nécessaire. Si la part des incapables ou absents ne dépasse pas 500 francs, le partage peut être fait par acte s. s. p., mais sous réserve de l'approbation du conseil de famille et de l'homologation du tribunal. La vente des biens d'incapables peut avoir lieu aux enchères par devant notaire sur la seule autorisation du conseil de famille ; celui-ci peut, si les membres sont unanimes, autoriser la vente à l'amiable, mais celle-ci devra avoir lieu par acte notarié si le prix en excède 1.000 francs.

La loi badoise du 22 avril 1886 a abrogé formellement les art. 459, 484 § 1, 827 et 832 du Code civil. Lorsque des incapables sont intéressés dans un partage, la vente des biens aura lieu soit judiciairement soit à l'amiable. Dans ce dernier cas, une estimation devra avoir été faite par le tribunal et la

faveur s'appliquant exclusivement aux maisons individuelles rentrant dans les conditions fixées par la présente loi.

Dès qu'un héritier de l'époux prédécédé, copropriétaire de l'immeuble familial, en demande l'attribution à son profit, le juge devra la prononcer à l'amiable, sans enchères et sans formalités.

Au cas où plusieurs intéressés réclameraient à la fois cette attribution, la loi fixe un ordre de préférence : d'abord celui que le défunt aura désigné, puis

vente devra être approuvée par le conseil de famille si un incapable y est intéressé; par le tribunal de bailliage si c'est un absent. L'art. 832 alinéa 1 a été maintenu, mais on y a ajouté deux alinéas qui permettent d'en écarter les prescriptions avec l'autorisation, selon le cas, du conseil de famille ou du tribunal de bailliage (*Annuaire législ. étrangère*, 1886, p. 188), *Journal de la Société des habitations à bon marché*, 1891, IV, p. 423.

Enfin je citerai pour mémoire le projet de loi déposé le 18 mars 1891 à la Chambre belge par M. Van der Bruggen et consorts relatif à la dévolution des immeubles ne dépassant pas 200 fr. de revenu cadastral et qui seraient occupés lors du décès du père de famille par le conjoint ou un des enfants. Ce projet augmente la quotité disponible entre époux et déclare qu'il n'y a pas lieu à réduction pour la donation de la maison de famille faite à un descendant lorsque sa valeur n'excédera pas la moitié des biens. Il autorise le legs par un époux à l'autre, en cas de survie, de l'usufruit de tout l'actif immobilier. Enfin il introduit dans la législation belge l'art. 8 de la loi française du 30 novembre 1894 (*Réforme sociale* 1896, I, p. 295. *Journal Société française des habitations à bon marché*, 1892, II, p. 275).

l'époux s'il est copropriétaire au moins pour moitié. Toutes choses égales, la majorité des intéressés décide. A défaut de majorité, c'est le sort qui prononce.

En cas de désaccord des héritiers sur la valeur de l'immeuble, ou s'il y a des incapables parmi les intéressés, la loi décide que l'estimation sera faite par le comité des habitations à bon marché de la circonscription, ou, s'il n'en existe pas, par des experts. En dernière analyse la question sera tranchée par le juge de paix qui n'est pas lié par l'avis du comité ou des experts.

Dès que l'attribution est prononcée, il en est sur le champ dressé procès-verbal ainsi que des conventions relatives au paiement des soultes et autres conditions accessoires ; car la loi ne déroge en rien au principe de l'égalité en valeur des lots à partager ; elle ne fait que modifier leur composition.

On remarquera le rôle élevé qui est ainsi attribué au juge de paix et la haute autorité dont il est armé ; il est le conciliateur des intérêts de la famille et le protecteur des incapables.

C'est lui qui prononce le maintien de l'indivision s'il le juge utile ; c'est également lui qui procède à l'attribution sur estimation, si l'une des parties le demande.

La loi du 30 novembre 1894 n'indiquait pas clairement à laquelle des deux solutions elle entendait donner la préférence, maintien de l'indivision ou attribu-

tion amiable, au cas où tous deux seraient demandés à la fois. L'art. 44 du décret du 21 septembre 1895 marque nettement la préférence du législateur, il se prononce pour l'attribution en propriété. Ce n'est que si l'attribution n'est demandée par aucun des ayants droit que l'indivision pourra être demandée.

CONCLUSION

La loi du 30 novembre 1894 constitue une expérience curieuse.

En tant qu'elle a cherché à assurer la construction de maisons saines et contenant des logements de prix modeste, j'ai déjà exposé les raisons pour lesquelles je ne crois pas qu'elle aura grande efficacité. L'amélioration s'est déjà en partie effectuée, elle deviendra plus importante encore, mais je ne pense pas que la loi de 1894 y contribue pour si peu que ce soit.

Les dispositions de cette loi qui ont fait l'objet de la seconde partie de cette étude sont d'un ordre tout différent. J'ai déjà mis en lumière leur opportunité. Autant me paraissent critiquables les mesures de favoritisme et de protection exposés au commencement de cet ouvrage, autant j'approuve le législateur d'avoir introduit dans nos lois le principe de la liberté du pacte d'indivision et celui de l'attribution (1) sur esti-

1. L'objection que seule la vente judiciaire donne la valeur réelle d'un bien n'est pas sérieuse. Des experts qualifiés sont absolument aptes à déterminer la valeur de tous les éléments qui composent un patrimoine,

mation des biens à partager entre communistes et l'exclusion de la licitation forcée en présence d'incapables.

Ce sont là des réformes excellentes, toutes à l'honneur de ceux qui les ont proposées et fait adopter.

Les articles 832 et 834 du code civil étaient inspirés par une tendance absurde à une étroite égalité. Plutôt que de supprimer la formalité si onéreuse de la vente en justice qui seule, prétendait-on, pouvait donner la valeur vénale d'un bien, le code préférait amoindrir sensiblement par une procédure longue, compliquée et souvent ruineuse, le patrimoine de ceux qu'il voulait protéger.

Ce seront là des innovations salutaires à introduire dans notre législation, lorsqu'on se sera décidé à procéder à une refonte de nos codes destinée à les mettre en harmonie avec les besoins de la société moderne.

Il est permis d'espérer que les hommes éclairés qui ont introduit ces principes si rationnels dans notre législation ne resteront pas inactifs, et qu'ils auront à cœur de les faire triompher, de façon qu'ils puissent être d'une application générale et entrer dans le domaine du droit commun.

Enfin il me reste à parler des mesures prises pour favoriser l'acquisition de maisons individuelles destinées à devenir le foyer de la famille. Ces dispositions auront-elles des résultats un peu étendus ? Seul l'avenir permettra de le dire. Pour moi je ne puis que répéter ces mots que d'autres plus autorisés ont prononcés :

« C'est une pure utopie que de vouloir attacher artificiellement au sol des individus qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour en conserver utilement la possession (1) ».

« L'aptitude de propriétaire ne se communique pas en effet par la simple allocation de la chose à posséder ; elle ne dérive même pas nécessairement de l'aptitude plus ou moins grande à acquérir ; elle réside tout entière dans la tempérance qui règle les besoins physiques en maintenant la dépense au-dessous de la recette et dans la prévoyance qui concerne la chose épargnée (2) ».

1. Bureau, *Le homestead*.

2. Le Play, *Les ouvriers européens*, p. 288.

VU :

Le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY

VU :

Le Doyen de la Faculté,
GLASSON

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant propos.	
Première partie. — De l'hygiène de l'habitation	
Chapitre premier. — De l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène de l'habitation.	
Section I. — De l'influence des conditions hygiéniques du logement sur la santé des habitants.	3
Section II. — De l'intervention de l'Etat (étude des moyens proposés).	19
Chapitre deuxième. — La question du logement en France.	
Section I. — Intervention du législateur	59
§ 1. Dispositions réglementaires.	59
§ 2. Subventions et exonérations.	64
Section II. — Sociétés et fondations philanthropiques	75
Section III. — De la ville de Paris.	81
§ 1. Avantages conférés aux locataires de petits logements	81
§ 2. Historique et propositions diverses . . .	82
§ 3. De l'état des logements dans la ville de Paris.	88
Section IV. — Action des industriels.	92

Section V. — Etat de la question	100
§ 1. Initiative privée.	100
§ 2. Résultats obtenus depuis la loi du 30 novembre 1894	104
Chapitre troisième. — La question du logement des classes ouvrières à l'étranger	114
Section I. — Grande-Bretagne.	115
§ 1. Action du législateur	115
§ 2. Pouvoirs publics. — Institutions charitables	125
§ 3. Sociétés de construction et de crédit	132
Section II. — Belgique	141
§ 1. Législation	141
§ 2. Opinion et pouvoirs publics. — Institutions charitables. — Sociétés de construction et de crédit	148
Section III. — Autriche-Hongrie	153
§ 1. Autriche	153
§ 2. Hongrie	158
Section IV. — Brésil	160

Deuxième partie. — De l'acquisition et de la conservation des petits patrimoines

Chapitre premier. — Mesures destinées à faciliter l'accession à la propriété	165
Chapitre deuxième. — Mesures destinées à favoriser la conservation de la propriété	170
Section I. — Du maintien de l'indivision	170
Section II. — De l'attribution sur estimation	175
Conclusion.	181

